


CA1
Z 1
-1997
A011
V.1

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

2

**Commission to review allowances of
Members of Parliament**

SUPPORTING DEMOCRACY

Volume 1
Commissioners' Report



© 1998 Minister of Public Works and Government Services

ISBN 0-662-63315-6

Catalogue No. CP 32-61/1997

AZN-0664

Commission to Review
Allowances of
Members of Parliament



Commission d'étude
des indemnités
des parlementaires

Commissioners

The Hon. Jean-Jacques Blais, P.C., Q.C., Chairperson
Monique Jérôme-Forget
Raymond A. Speaker

Commissaires

L'hon. Jean-Jacques Blais, c.p., c.r., Président
Monique Jérôme-Forget
Raymond A. Speaker

January 30, 1998

To His Excellency
The Governor General in Council

May it please Your Excellency:

We, the Commissioners, appointed in accordance with the terms of the Order-in-Council, P.C. 1997-1101, dated July 31, 1997, to report upon the adequacy of the annual variations of sessional allowances payable to the Members of the Senate and the House of Commons and other allowances payable to them, have the honour to submit our Report in both official languages.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Raymond A. Speaker".

Raymond Speaker
Commissioner

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Monique Jérôme-Forget".

Monique Jérôme-Forget
Commissioner

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Jean-Jacques Blais".

The Honourable Jean-Jacques Blais, P.C., Q.C.
Chairperson



Mr. Raymond Speaker and Mme Monique Jérôme-Forget, commissioners, and the Hon. Jean-Jacques Blais, chairman.

CONTENTS

<i>Chapter 1</i>	
Introduction	1
<i>Chapter 2</i>	
The Current Situation	5
<i>Chapter 3</i>	
What the Research Told Us	13
<i>Chapter 4</i>	
What the Public Thinks	25
<i>Chapter 5</i>	
Conclusions and Recommendations	31
<i>Appendix 1</i>	
Commission Members and Staff	43
<i>Appendix 2</i>	
Acknowledgements	45
<i>Appendix 3</i>	
Order in Council (Commission's Mandate)	49

CHAPTER 1

Introduction

The mandate of this Commission to Review Allowances of Members of Parliament was straightforward but not simple. The straightforward question was this:

Are Members of Parliament adequately compensated for the job they do?

The answer is not as simple as it appears, however, for the job of members is difficult to categorize, and it is not easily compared with the jobs other people do. Moreover, unlike most jobs, establishing the relationship between recruitment and retention of qualified and competent members and the amount they are paid is difficult if not impossible, given the widely varying circumstances and motivations of individuals seeking public office.

What is the job that Members of Parliament¹ do? Together with the monarch, members of the House of Commons and the Senate constitute the Parliament of Canada. Parliament is the supreme law-making body of the country; to become law, proposed legislation must withstand the scrutiny of both chambers and their respective committees before being presented for royal assent. Parliament also acts in an oversight capacity, examining the performance of the government of the day and calling it to account for its use of the public funds allocated by parliamentary vote. In addition, Parliament is the nation's forum for debating matters of public concern; by offering an opportunity for all sides of an issue to be aired, Parliament is the voice of the national will and has the moral authority to act on issues of national importance.

The broad responsibilities of Parliament translate into dozens of activities for individual members: participating in debates in the chamber or in committee; conveying their constituents' views and advocating on their behalf; acting as an ombudsman, providing information to constituents and resolving problems; developing specialized knowledge in one or more of the policy areas dealt with by Parliament; working with other members of their party to develop

¹ Throughout this report, we use 'Members of Parliament' as the collective term for members of the Senate and the House of Commons.

policy positions and legislative strategies; participating in visits and delegations to represent the Parliament of Canada at home and abroad.²

Although we considered MPs' job content and the correlation between it and compensation, and while we attempted to discern whether Canadians think MPs are paid too much, not enough, or just the right amount, in the final analysis, we believed that the central question we had to answer was of a different order entirely. As suggested by the title of our report, the fundamental issue for Commissioners was how best to ensure that the foundations of our democratic system remain solid and secure. In our view, supporting democracy means holding Parliament safe from harm to its stature and capacities. We saw our task as determining how to ensure that Members of Parliament are compensated in such a way that the efficacy and integrity of Parliament as an institution are preserved — in so far as it is possible to do this by making appropriate arrangements for members' compensation.

As our central democratic institution, Parliament sets the tone for civic conduct and public discourse and helps to create the conditions for prosperity. The willingness of companies and individuals to invest in our economy and make a life for themselves within our borders depends in significant measure on the credibility and stability of our institutions, as does our position in the international community of nations. Through the business it conducts and the way it goes about that business, Parliament can create and bolster this confidence. Respect for Parliament can translate in turn into respect for other institutions, including the law, helping to promote a safe and well ordered society. In short, the job MPs do — and the manner in which they do it — is a crucial if often underestimated part of making Canada a peaceful and prosperous country and an effective participant on the international stage.

As the essential participants who make the institution work, individual Members of Parliament must be able to act as autonomous representatives, free to concentrate their time and attention on the vital issues of the day. This means that compensation should adequately reflect the actual expenses associated with a life of seven-day work weeks, frequent and often long-distance travel, family separation, and required attendance at public events and ceremonial occasions. We must also guard against what one of our correspondents referred to as

² The content of the MP's job is examined in detail in Research Paper 4, "Job Content and Value", in Volume 2 of this report.

“the potential for corruption that can invade the life of a person who holds a public office.” As this same correspondent pointed out, “I also have greater expectations and demand more accountability from a member of the House or the Senate when they are adequately compensated”.

We approached our mandate through three principal means: by commissioning research, by seeking input from current and former parliamentarians and experts in governance, as well as from the general public, and by bringing to bear our own experience and judgement in deliberations among ourselves. In the next chapter, we begin by outlining the current situation with regard to the principal components of the compensation package of Members of Parliament: the sessional indemnity, the incidental expense allowance, and the pension plan.

Chapter 3 reviews what we learned from the seven research papers prepared to assist Commissioners’ deliberations. In Chapter 4, we look at what Canadians told us, through written submissions, responses to our website, a televised panel discussion, and more informal avenues, about MPs’ compensation and what changes they would like to see. Finally, we set out our conclusions in Chapter 5, making our recommendations in light of the research conducted for us, what Canadians told us, and our own judgement about what is appropriate in the current circumstances.

CHAPTER 2

The Current Situation

The compensation package for Members of Parliament consists of three main components:

- a sessional indemnity
- an incidental expense allowance
- a pension plan

In addition, members have available to them various other benefits and allowances related to travel between Ottawa and the constituency and within the constituency, a budget to staff a Parliament Hill office and operate constituency offices (for members of the House of Commons), and goods and services provided by Parliament for members' use. These allowances and services are detailed in Volume 2 of this report.¹ Here we concentrate on the three main components of the package.

The Sessional Indemnity

The sessional indemnity — which is the equivalent of a salary, in that it is stated as an annual amount and paid monthly — has been set at \$64,400 since 1991. Members who hold certain positions — including the prime minister, the speakers of the House of Commons and the Senate, ministers of the Crown, party leaders, and various caucus positions — receive an additional indemnity (which varies with the position) for the extra responsibilities involved (see Tables 2.2 and 2.3).

The Incidental Expense Allowance

In addition to the sessional indemnity, members of the House of Commons receive a housing allowance of \$6,000 annually and an incidental expense allowance of between \$21,300 and \$28,200 (depending on the size of the constituency they represent; see Table 2.1), while members of the Senate receive a similar allowance of \$10,100. The incidental expense allowance is non-accountable — members do not have to document their use of the allowance with

1 See Volume 2, Research Paper 2, “The Allowances and Benefits of Members of Parliament: Current Amounts and a Brief History”.

receipts — and is not subject to income tax. Receipts are required to document the housing allowance.

Amounts for the sessional indemnity and the incidental expense allowance are established by the *Parliament of Canada Act*. The expense allowance is sometimes included in statements about the salaries paid to members, but in fact this amount is provided under a separate section of the law and is not officially part of the salary.

The law also provides for annual cost of living adjustments to the indemnity and expense allowance (according to a formula set out in the act), but as noted earlier, no adjustment has been made since 1991, when the amounts were frozen, parallelling the freeze on public service wages and salaries.

In the absence of the freeze, the indemnity and expense allowance would be adjusted on January 1 each year, by an amount calculated as the lesser of the change in the Industrial Aggregate minus one per cent or the change in the Consumer Price Index minus one per cent. This formula — designed to compensate for a portion of the loss of real income because of inflation — provides insignificant increases in a period of low inflation, such as the one Canada is in now.

To illustrate this point, Table 2.5 shows how much the indemnity and the allowance would have risen between 1991 and 1996 had the freeze not been in place. Over this five-year period, the indemnity would have increased by 4.9 per cent, or \$3,190, from \$64,400 to \$67,590, while the allowance would have increased to \$22,360 from \$21,300.

The Pension

A full picture of the compensation package for members must include the benefits available to them at retirement. Former members of the House of Commons receive a pension (or 'retirement allowance') at age 55, provided they have served at least six years in the House. Former members of the Senate also have access to a pension after six years' service. The retirement allowance for former members of the House of Commons consists of 4 per cent of their pre-retirement earnings (defined as the average of their best six consecutive years' earnings) per year of service, to a maximum of 75 per cent of pre-retirement earnings. A member who had served for 19 years or more would be eligible for this amount. The retirement allowance for former members of the Senate is 3 per cent of pre-retirement earnings per year of

service, to a maximum of 75 per cent of pre-retirement earnings after 25 years of service.

To fund the pension plan, MPs contribute 9 per cent of their sessional indemnity; senators contribute 7 per cent. Members of both chambers who receive an additional indemnity for extra responsibilities can also contribute 9 per cent of that amount. The employer (that is, the government) also contributes to the plan. This contribution is estimated on the basis of an actuarial projection of the benefits payable under the plan and varies from year to year, but it is consistently much higher than the employer contribution under other employer-sponsored pension plans.

Pensions are indexed to reflect changes in the Consumer Price Index. Indexation is delayed until the pension recipient reaches age 60, at which time the pension is increased to reflect CPI increases since the date the member left Parliament.

If a pension recipient dies, the surviving spouse is entitled to a survivor benefit equal to 60 per cent of the member's pension, with up to an additional 30 per cent payable to eligible children.

Pension payments are suspended if a former member wins re-election to the House of Commons or is appointed to the Senate. Retired members who earn more than \$5,000 per year from federal employment (including order-in-council appointments and personal service contracts) accepted after 13 July 1995 have their pensions reduced by the amount by which remuneration from that employment exceeds \$5,000 in any 12-month period.

Participation in the pension plan was optional for members serving in the 35th parliament (1993-97). In the current parliament, participation in the plan is mandatory, as it was in earlier parliaments.

Summary

The three main components of the compensation package for Members of Parliament are summarized in the accompanying tables. Also included is a table showing the effects of the current freeze on the sessional indemnity and incidental expense allowance (Table 2.5). The last two columns of that table show what the indemnity and the expense allowance would have been if the freeze had not been in effect.

Table 2.1
Sessional Indemnity, Incidental Expenses
and Housing Allowance

	Members of the House of Commons	Members of the Senate
Sessional Indemnity	\$64,400	\$64,400
Incidental Expense Allowance	\$21,300 \$26,200 ¹ \$28,200 ²	\$10,100
Housing Allowance	\$6,000 ³	none

Notes:

The sessional indemnity is subject to income tax, while the incidental expense and housing allowances are not. Receipts are required to document use of the housing allowance but not the incidental expense allowance.

- 1 Members representing large and/or remote constituencies (this applies to 24 members at present).
- 2 Members representing the two constituencies in the Northwest Territories.
- 3 Although this is commonly referred to as a housing allowance, in fact it is a travel status allowance, which entitles members to claim reimbursement for the cost of accommodation, meals and incidental expenses incurred while on official business more than 100 kilometres away from their principal residence.

Table 2.2
Indemnity for Additional Responsibilities
(House of Commons)

Position Held	Additional Indemnity
Prime Minister	\$69,920
Minister of the Crown	\$46,645
Secretary of State	\$34,984
Leader of the Official Opposition	\$49,100
Leader of recognized party*	\$29,500
Government House Leader	\$46,645
House Leader of the Official Opposition	\$23,800
House Leader, recognized party*	\$10,100
Chief Government Whip	\$13,200
Deputy Government Whip	\$ 7,500
Chief Whip, Official Opposition	\$13,200
Deputy Whip, Official Opposition	\$ 7,500
Whip, recognized party*	\$ 7,500
Speaker	\$49,100
Deputy Speaker	\$25,700
Deputy Chairperson (committee of the whole)	\$10,500
Assistant Chairperson (committee of the whole)	\$10,500
Parliamentary Secretary	\$10,500

* Recognized parties are those with 12 seats or more in the House of Commons.

Table 2.3
Indemnity for Additional Responsibilities
(Senate)

Position Held	Additional Indemnity
Leader of the Government*	\$46,645
Deputy Leader of the Government	\$14,900
Leader of the Opposition	\$23,800
Deputy Leader of the Opposition	\$ 9,400
Government Whip	\$ 7,500
Opposition Whip	\$ 4,800
Speaker	\$31,000

* A cabinet position.

Table 2.4
Members' Retirement Allowance

	Members of the House of Commons	Members of the Senate
Begins at Age	55	60
Members' Contribution	9% of sessional indemnity + 9% of any indemnity for extra responsibilities	7% of sessional indemnity + 9% of indemnity for extra responsibilities
Amount	<ul style="list-style-type: none"> • 4% per year of service, based on average of 6 best consecutive years' earnings • maximum: 75% of pre-retirement earnings after 19 years' service 	<ul style="list-style-type: none"> • 3% per year of service, based on average of 6 best consecutive years' earnings • maximum: 75% of pre-retirement earnings after 25 years' service
Vested After*	6 years	6 years

* Vesting refers to the minimum amount of service as a Member of Parliament needed to qualify for a pension.

Table 2.5
**Projected Changes in Sessional Indemnity and Incidental
Expense Allowance in the Absence of the 1991 Freeze**

Year	Consumer Price Index		Industrial Aggregate Annual Index		Projected Indemnity	Projected Allowance
	Index	% change year over year	Index	% change year over year		
1991	126.2	5.6	124.5	4.6	\$64,400	\$21,300
1992	128.1	1.5	128.9	3.5	\$66,720	\$22,070
1993	130.4	1.8	131.2	1.8	\$67,050	\$22,180
1994	130.7	0.2	133.7	1.8	\$67,590	\$22,360
1995	133.5	2.2	134.9	1.0	\$67,590	\$22,360
1996	135.6	1.6	137.8	2.1	\$67,590	\$22,360

Note: Under the statutory formula, changes in the indemnity and expense allowance are calculated as the change in the Consumer Price Index or the change in the Industrial Aggregate minus 1 per cent, which ever is less, so in years of low inflation, there might be no adjustment (see 1995).

Source: House of Commons, Financial Services.

What the Research Told Us

To establish a context for our deliberations, the Commission gathered facts and examined issues concerning remuneration for members of the House of Commons and the Senate by inviting public input, consulting current and former Members of Parliament, holding a public panel discussion (later televised), and conducting or commissioning research using Commission staff and outside consultants. This chapter summarizes the results of the research.¹

Five commissions and three independent reviews of MPs' compensation preceded this one, and the work of each was available in published reports and archival records.² With five commission reports in the past 18 years, as well as books and articles by political scientists and other academics, much of the subject matter had already been covered thoroughly, providing ample material from which the Commission could draw information and opinion.

The work of previous commissions is reviewed in Research Paper 1, "Previous Commissions to Review Allowances of Members of Parliament: Recommendations and Results", which looks at the research they undertook and their main findings and recommendations. The second paper, "The Allowances and Benefits of Members of Parliament: Current Amounts and a Brief History", presents available information on current and previous remuneration of all types. The third paper looks at the remuneration of Canada's MPs compared with that of legislators elsewhere in Canada and abroad and that of senior public servants in Canada.

"Job Content and Value", the fourth study, moves away from 'hard' research to consider the value of the job MPs perform — the nature of their responsibilities and activities and the role of these activities in the functioning of democratic institutions. The fifth paper, "The Value of

1 The seven studies prepared for the Commission are published in Volume 2 of this report.

2 For a list of previous commissions and studies, see the appendix to Research Paper 1, in Volume 2.

MPs' Compensation Over Time and Compared With That of Other Occupations" looks at changes in the relative value of the remuneration MPs have received over the years by converting the amounts to 1996 dollars and comparing them to average salaries in other professions. Paper 6, "The Effect of Service as an MP on Members' Financial Situation", assesses the financial consequences for elected persons of service in Parliament. Finally, "Review of Pensions and Benefits for Members of Parliament" contributes the analysis of William Mercer Ltd., actuarial consultants, with respect to the question of what constitutes a reasonable pension. This report updates a 1994 report to the Treasury Board on parliamentary compensation by Sobeco Ernst & Young.

As this brief summary shows, the research consisted of two kinds of studies:

- papers that took an analytical approach to the facts about members' pay and benefits, how they compare with the compensation paid to others, and how they have evolved over time, and
- papers that sought answers that lie outside the realm of objective research, where the evidence is often anecdotal, value is measured subjectively, and decisions must be based on reflection and judgement.

Even in the realm of analytical research, caution is needed in interpreting results, for example, when the situation of Canadian parliamentarians is compared with that of legislators in other jurisdictions. Comparisons can be misleading, because one legislature may provide a single amount intended to cover both salary and expenses, while others provide separate amounts for each purpose. Similarly, one legislature may exercise more authority or hold longer sittings, with consequences for the responsibilities and time demands on members that are reflected in their compensation. To the extent possible, we have taken these differences into account in our analysis of comparative information.

The Seven Research Papers

The key questions addressed by the research are these: What is the value of the work MPs do? Is the pay MPs receive for it reasonable? Have pay and benefits kept pace with those of other Canadians in professional occupations and those of legislators here and abroad? What are the major issues to be dealt with in the areas of salary, allowances, benefits and pensions?

Research Paper 1

Since 1975, the law has required that a commission be appointed after each election and report within six months. Commissions to review members' allowances (the all-encompassing term used to refer to salary, expense allowances, pensions and other benefits) are generally known by the name of their chairperson or members. Thus, reports have been received from the Hales commission (1979), the McIsaac-Balcer commission (1980), the Clarke-Campbell commission (1985), the St. Germain-Fox commission (1989), and the Lapointe commission (1994).

The purpose of this paper was to report the findings and recommendations of these commissions as set out in their reports. The goal was to make use of existing material that was still relevant for commissioners' deliberations, so as not to duplicate work already done.

Although previous commissions worked in different times and political circumstances, they touched on common themes and reached some common conclusions:

- Parliament is a valuable institution and should be maintained in a manner that ensures it functions independently and effectively. To do this requires, among other things, the election and retention of competent, qualified people, and good pay is required to attract good people.
- It is difficult to compare MPs' work with that of other professionals. Like many senior executives, MPs work long hours and have many demands and pressures on them; they are also subject to public criticism in a way few others are. MPs should not be expected personally to cover all the expenses occasioned by a life of public service.
- MPs should not profit financially from public service, nor should MPs see their pay increase when other Canadians are suffering financial hardship.
- Regardless of any determination of what constitutes fair compensation for the value of the work they do, MPs' remuneration must be consistent with public expectations, and public expectations may in fact require that MPs be paid less than a fair amount. The fact that MPs must decide on their own remuneration adds to the complexity of the issue, although in our view, this arrangement is necessary to respect our system of government, in which Parliament is supreme.

All previous commissions recommended an increase in the sessional indemnity, but they differed on how increases should be determined. The incidental expense allowance was treated differently by each commission, however, with no consensus emerging on the amount, its status (taxable or non-taxable, accountable or non-accountable), or how it should change over time.

To the extent that earlier commissions looked in detail at pension arrangements for members, three main issues emerged: the age of pension eligibility; the practice of double-dipping (receiving both a parliamentary pension and remuneration from a federal appointment, contract or employment); and severance pay for members not eligible for an immediate pension. Changes were made to address the first two issues after the report of the Lapointe commission in 1995: the age of eligibility was raised to 55, instead of the date of a member's resignation or defeat, and parliamentary pensions are now reduced by the amount by which remuneration from a federal appointment, contract or employment accepted after 13 July 1995 exceeds \$5,000 in any 12-month period, as described in Chapter 2. The third issue — severance pay for members with more than six years' service who have not yet reached age 55 or who opted out of the pension plan — remains unchanged.

Research Paper 2

This paper reviews the remuneration, allowances and benefits available to members of the House of Commons and the Senate. The study details the amounts at a member's disposal, including the sessional indemnity, the incidental expense allowance, retirement benefits, the housing allowance, office budget, departure benefits, and services provided to members by Parliament.

The paper looks at how the remuneration package has evolved since Confederation and compares its relative purchasing power over time to that of the remuneration received today. Finally, the paper looks at the effects of the current freeze on the sessional indemnity and expense allowance, projecting what they would be if they had not been frozen for the past six years.

The conclusion is that members' income has not maintained its position over the years. In 1980 the value of the sessional indemnity (expressed in 1996 dollars) was \$81,117.86. Its real value has declined steadily since then.

Even in 1867, for example, a Member of Parliament received \$600 for three to five week's work. (The paper also charts the length of parliamentary sessions since Confederation.) In today's dollars, this would be worth about \$9,000, a rate of remuneration far higher on an annualized basis than what they received in 1997.

In the absence of the 1991 freeze, the sessional indemnity would have risen by 4.9 per cent, to \$67,590, by the end of 1996 (instead of remaining at \$64,400), while the expense allowance would have been \$22,360 (instead of \$21,300). The annual adjustments provided for in the *Parliament of Canada Act* would not have eliminated the decline in real income.

Research Paper 3

Acknowledging that the responsibilities of Canadian MPs are unique, making exact comparisons difficult, this paper shows the compensation received by Canadian MPs and the remuneration of provincial legislators in Canada and legislators in other western democracies, as well as the salaries of senior officials in the federal public sector (the public service and Crown corporations).

MPs' compensation is compared with that of legislators in most of the other G7 countries, as well as Australia, New Zealand, Sweden and Norway. This comparison was considered relevant because all the countries cited are prosperous liberal democracies and all have vigorous national legislatures. Pension arrangements for legislators in Norway, Sweden, France, Australia, the United Kingdom, and the United States are also discussed.

Information on the compensation package for provincial and territorial legislators includes current amounts for base salary and expense allowances, along with the percentage change in these amounts since 1981.

Finally, MPs' remuneration is compared with that of federal governor-in-council appointments and senior executives in the public service.

The conclusion is that the remuneration MPs receive is not excessive when compared with that received by people who work in similar areas or have similar responsibilities.

The paper shows that relative to other federal or national legislators, Canadian MPs' remuneration ranks ninth among the ten countries compared. In the comparison with provincial legislators, MPs' sessional

indemnity is higher. On the other hand, since 1981 the remuneration of federal parliamentarians has increased at the second lowest rate among all Canadian legislatures.

The comparison with governor-in-council appointments showed that heads of large agencies and deputy ministers receive more than MPs, as might be expected owing to their significant responsibilities, involving large budgets and often thousands of employees. What is notable, however, is that even governor-in-council appointees with less responsibility, such as heads of minor agencies and members of small commissions or tribunals, are also paid more than MPs. In fact, the majority of governor-in-council appointees receive as much as or more remuneration than MPs, even if the incidental expense allowance is added to the sessional indemnity.

Research Paper 4

This paper examines the intrinsic value of the responsibilities and activities of Members of Parliament, based on a literature review and interviews with MPs and knowledgeable observers.

The paper takes the position that comparing MPs' remuneration with that of other professions is difficult if not impossible, because many aspects of the member's role — such as ombudsman and advocate on behalf of constituents — are unique. Similarly, the motivation for seeking public office and the personal satisfaction members derive from public service have few parallels in other lines of work. In members' eyes, money is neither the principal motivation for seeking office nor the main reward for service in Parliament.

Treating the job of MPs as a category of its own reflects the current thinking among compensation experts. At the same time, however, standard methods of determining what constitutes 'fair' compensation for members (job content analysis, market value, etc.) can help us determine, within a broad order of magnitude, whether the salaries paid to our elected representatives are reasonable and whether pension and benefits packages are comparable to those designed for similar purposes.

The approach in this paper, however, was to look at the job itself and to reflect on the significance and value of the activities it involves from the perspective of the well-being of Canadians and the vitality of our democratic institutions.

Eight areas of responsibility were identified: caucus work, constituency work, committee work, duty in the House of Commons, assigned portfolios, party work, work on individual policy interests, and the role of national representative at home and abroad.

That Canadians value the role of their elected representatives is evident in the extent to which MPs are expected to be available to their constituents at all times and to be working on their behalf. Although polls show that many Canadians mistrust politicians as a group, this opinion seldom extends to their own MP. Moreover, our system of government enjoys broad support; as a consequence there is a healthy respect for Parliament. Members carry out several vital functions within the parliamentary system, helping to ensure its continued effectiveness.

The job of MPs is diverse and very challenging, and it is crucial that it be discharged well for the health of public institutions and the nation. Our system depends at several key points on the contribution of and vigilance by those who hold elected office. Members of Parliament combine personal, regional and national perspectives. They embody both the co-operation and the competition that make the system work. They defend both individual and collective rights and freedoms. They balance state and private responsibility.

Canadians depend on the vigilance of Members of Parliament, individually and as a group, to protect the parliamentary system and preserve against the arbitrary use of government power. Our system of government is stable precisely because of its ability to reconcile conflicting or competing points of view, bringing them into functional harmony. Our capacity to do this as a country has much to do with Canada's prosperity and quality of life, and Members of Parliament are a crucial part of maintaining that capacity.

Research Paper 5

This study shows how the remuneration of Members of Parliament has varied over time by converting earlier rates of compensation to today's dollars and comparing them with remuneration for other professionals.

On the basis of this comparison, MPs received the highest relative compensation in 1974, when their sessional indemnity was the equivalent of \$81,563.91 in 1996 dollars. Since 1980, the sessional indemnity has declined steadily relative to average incomes in other professions. MPs placed third in a group of nine selected occupations in

1980, but since then their rank has slipped to eighth. In 1980, the sessional indemnity was 103 per cent of the average salary of a lawyer or notary; in 1995, it was 68 per cent. The change relative to other occupations was similar: MPs received 159 per cent of a high school teacher's salary in 1980, compared to 115 per cent of the average teacher's salary in 1996; 120 per cent of a school administrator's salary in 1980, and 75 per cent of a high school principal's salary in 1996; and 150 per cent of an army major's salary in 1980, compared to 99 per cent in 1996.

A decline can also be observed if the incidental expense allowance is added to the sessional indemnity. This decline is not as significant, however. Instead of falling from third place to eighth, the rank of MPs' total income slipped from first to third.

Research Paper 6

This study looked at the effects of holding elected office on the ability to accumulate assets while holding office and to make a living after leaving the House of Commons. The purpose was to provide a context for considering whether MPs' salaries and retirement benefits are fair in terms of ensuring that parliamentary service does not require unreasonable financial sacrifices on the part of members.

Before being elected, many MPs work in one of three professions — lawyer, teacher, or administrator. On average, these occupations are compensated at rates similar to the remuneration of Members of Parliament (if both the sessional indemnity and the incidental expense allowance are taken into account). Election therefore constitutes neither a windfall nor a substantial financial loss. While they hold office, many MPs find that extensive travel and the need to maintain two residences ensures that current and continuing expenses consume most of their indemnity and allowance. Since few MPs have the time or means to generate other income, accumulating assets and building equity is often difficult.

The average age of members of the House of Commons is about 50 (51.5 years in the previous parliament, 49.4 in the current one), and their average length of service is just 4.6 years. As a result, many MPs find themselves — voluntarily or involuntarily — on the job market again, seeking a second career or continuation of an interrupted career, in middle to late-middle age. A separation package provides a small

financial cushion for some, but only enough to cover about six months of unemployment. For MPs who have served six years or more, the pension plan (with benefits available when they reach age 55) is of sufficient value to compensate, at least partially, for the loss of seniority, experience and earning years in their pre-parliamentary occupation. Still, most MPs are likely to lag behind their colleagues in their previous occupations in terms of accumulating assets. In short, even where salaries are roughly comparable (and as the previous paper showed, this has become less likely in the past decade or more), serving in Parliament has financial drawbacks for most members, because of the more limited opportunity to accumulate assets and the difficulty of re-entering the regular work force after a period of public service.

Research Paper 7

The actuarial consulting firm William M. Mercer Ltd. was commissioned to prepare a report on the pension arrangements and benefits available to Members of Parliament. The report reviews the existing arrangements and comments on alternative designs that might respond to frequently stated concerns about the plan while still meeting the needs of members. It also compares the parliamentary benefits package with those provided by other employers in the public and private sectors.

The report's central suggestions are that the incidental expense allowance, which is now exempt from income tax, be added to the sessional indemnity for both tax and pension purposes; that the pension contribution and accrual rates be adjusted in consequence; and that the current defined benefit plan be retained, but with the accrual rate reduced to provide the same benefit accrual as at present.

The report notes that although the current plan seems generous, it is appropriate, compensating for certain negative financial consequences of service as an elected official. The report suggests that members who are uncomfortable with the terms of the current plan should be able to opt out of the plan and into an alternative plan designed to be more in line with private sector plans.

The report also recommends that the severance allowance (half the amount of the annual sessional indemnity) be delinked from the pension plan. At present, the severance allowance is available only to members leaving the House of Commons with less than six years' service (that is,

the vesting period for the pension plan). This means that some MPs (for example those who have not yet reached age 55) receive no immediate severance payment on leaving the House, a situation that can create financial hardship. The report therefore recommends that severance be paid to all departing MPs unless they are entitled to an immediate pension.

With regard to the benefits package for members (health and dental care, disability and life insurance, and so on), the report concludes that the benefits available to MPs are on the whole comparable to public sector plans, although the package lags behind a private sector trend toward greater choice, flexibility and tax-effectiveness. Efforts could also be made, the report states, to make the benefits package more comprehensible to members through clearer communication materials.

Main Observations

Although the traditional approach to job content analysis is less than completely satisfactory in determining what MPs' compensation should be (because of the lack of private- or public-sector equivalents suitable for comparison purposes), the commission immediately preceding this one (the Lapointe commission) conducted such an analysis, reaching the conclusion that MPs' work is undervalued and that they are underpaid when compared with the private sector and the senior public service.

Moreover, our review suggested that there is another dimension to MPs' activities — and a value inherent in it — that is not easily captured. The job has virtually no borders, ranging from largely ceremonial duties to the minutiae of a wide range of policies and programs, from community spokesperson and leader to ombudsman and social worker on behalf of individual constituents. MPs work long hours, travel extensively, and are on duty seven days a week; constituents do not always observe office hours when they need their MP's help.

The job sometimes requires MPs to exercise the highest degree of responsibility on very substantial issues: one unconvinced MP can shatter the unanimity of caucus, one thoughtful member of a parliamentary committee can ensure passage of a crucial amendment to proposed legislation affecting all Canadians, and often a few members can determine the fate of a government.

These aspects of an MP's job may not translate easily into precise dollar figures, but they do suggest that the relatively modest ranking of MPs' salaries shown by the research means that their current pay is probably the minimum acceptable.

Service as a Member of Parliament is public service, and members should not and do not expect compensation that would amount to a financial windfall. But by the same token, no one should be required to face financial hardship as a result of a term of elected office. Pay and benefits should therefore be reasonable, should be realistic in terms of the actual demands on members, and should keep pace with trends in society generally — or at least not lag behind them significantly.

The total compensation package received by Members of Parliament is within a reasonable range, but it is losing ground. The research showed that the value of MPs' remuneration has declined in relative terms over time, by comparison with other occupations, and in relation to what most members could have been earning if they had remained in their pre-parliamentary profession. As we will see in the next chapter, however, these facts about MPs' compensation do not necessarily correspond with public perceptions about how much MPs should be paid.

CHAPTER 4

What the Public Thinks

Commissioners acquired information about public attitudes toward compensation for Members of Parliament from a range of formal and informal sources. We did not engage polling organizations or other public opinion analysts to undertake new studies of Canadians' views on parliamentary pay. Nevertheless, we had little difficulty discerning the general attitudes of the public.

Our information came from the following sources:

- About 500 Canadians responded to the question posed on the Commission's website: How much do you think parliamentarians should earn? The website provided information on current levels of compensation for MPs, summaries of previous commissions' recommendations, and a brief description of Parliament's role in Canada's system of government. Although some responses were terse, and a few seemed motivated by a desire to punish those holding elective office because of real or perceived problems affecting the nation (the economy, national unity) or the individual respondent (employment, financial difficulties), the overwhelming majority of responses were thoughtful, informed and often nuanced. Some of these are quoted throughout this chapter.
- Close to 100 other Canadians took the trouble to write to the Commission, expressing their views on the subject of MPs' compensation.

What Canadians Told Us

"Compensation should be tied to participation. In today's economy, any raise should reflect what is happening to the average wage earner."

— Website response

What Canadians Told Us

"I feel that parliamentarians should be compensated fairly for what they do, as any employees should. However, considering that most members of the public service have also received no increases of any kind since prior to 1991, I would expect that any increase in compensation for MPs should reflect the increases provided for public servants and vice versa."

— Website response

- Many Members of Parliament, including members from each of the political parties represented in the House of Commons, provided the Commission with insightful analysis of the views of their constituents.
- Members of the general public did not hesitate to express their opinions directly to Commissioners, whether the occasion arose at a grain elevator in Alberta, a barber shop in Ottawa, or a restaurant in Montreal.
- Finally, polling organizations such as Angus Reid Inc., Compas Research and Ekos Research were kind enough to share the results of their own earlier but still relevant research on the subject, including feedback obtained through focus groups and general polling.

What made this information about public attitudes compelling was its consistency. By and large, Canadians do not favour increasing MPs' compensation. Moreover, they find certain aspects of the current compensation scheme particularly objectionable:

- the idea that certain components of the compensation package are exempt from income tax;
- the public cost of providing the pension plan for retired Members of Parliament; and
- the lack of accountability respecting attendance and participation in Parliament by members of the Senate.

These central points emerged strongly from all the public opinion information sources listed earlier.

What Canadians Told Us

"One of the major problems I have with MP compensation, whatever the actual amount, is my inability to compare their overall compensation with mine. And a prominent contributor to this non-comparability is the inclusion of allowances and tax-free status."

"I would have no problem with MPs receiving \$80,000 or even \$100,000 a year in long as that was a 'normal' salary like everyone else is paid and subject to all the tax laws that we have to cope with annually."

Website response

What Canadians Told Us

"Transparency — the system is too complicated and muddy for the average guy to understand. Nature of the work — this is an important job, and we should pay people accordingly. Otherwise talent will never voluntarily go into politics."

Website response

What lies behind the general resistance to any suggestion that MPs' compensation should be increased? Commissioners believe, and a number of public opinion analysts concur, that four observations help to explain antipathy toward adjusting MPs' remuneration at this time.

First, Canadians remain anxious about their own financial prospects. Although they sense a general improvement in the economy, they remain uncertain about whether economic growth will translate into their own financial well-being; many have not yet felt any benefit in terms of their own job or salary situation. In this context, there is a feeling that any improvement in MPs' compensation at this time would be premature and unfair — it would be seen as an attempt to 'cash in' on the improved economic situation when others are not able to do so.

- The second observation is an outgrowth and reinforcement of the first. The salaries and wages of Canada's federal public servants are frozen at 1991 levels. This has had a significant impact well beyond the 225,000 or so employees affected directly. When their immediate families and other dependants are taken into account, the salary freeze has an important bearing on perhaps one million Canadians, with ripple effects on businesses and communities going well beyond that. Irrespective of the merits of the freeze itself, many Canadians seem to feel that MPs' compensation should not rise unless and until the freeze on public service salaries has been removed.
- Third, Canadians seem to draw a connection between improvements in MPs' compensation and improvements in the government's financial health. In other words, people might be at least a bit more willing to contemplate a pay increase for MPs if they had clear confirmation that the annual deficit had been eliminated.

What Canadians Told Us

"Considering the restraints that have been put on all Canadians, MP salaries are reasonable."

— Website response

What Canadians Told Us

"Before they run for office, I am sure they know what salary and tax-free allowances are available to them [but] what about the average worker who has had his wages frozen for a number of years now.... If any increase is granted, the tax-free allowance should be done away with, added to their salaries and taxed like any other citizen on the whole amount."

— Website response

Even more Canadians might agree to a raise once the size of the national debt was reduced.

- Finally, an attitude of negativity ran through many of the comments we received.

Many Canadians have a disapproving view of what Parliament does and how it functions; this opinion is apparently based on a perception of Parliament as little more than a forum for negative comment and

partisan sparring designed to score cheap points rather than provide good government. This appreciation of Parliament leads to a correspondingly low opinion of parliamentarians as a group, which in turn may leave little taste for contemplating increases in parliamentary compensation.

There is no doubt that some members go too far in their attempts to embarrass the government or discredit the opposition and that the prominence of such tactics in the daily business of Parliament can be exaggerated by media attention. Yet a full understanding of Parliament's role in our system of government means recognizing that confrontation and criticism are inherent and indeed essential in fulfilling Parliament's responsibilities, including holding government to account for its decisions and actions and ensuring disclosure of information important to the public interest, allowing parliamentarians — and all Canadians — to reach informed opinions and decisions on matters of public policy.

What Canadians Told Us

"The degree of responsibility, the breadth of knowledge, their absence from their regular professions while acting as members of Parliament, their status in society, and the fact that they have been chosen by the majority of voters from a constituency to represent our interests in a national forum and/or make decisions on our behalf. Responsibilities like these cannot be underestimated."

— Website response

What Canadians Told Us

"I admire an individual who would enter the realm of public office and uproot their family without any certainty of maintaining the position for more than 5 years because the person believes strongly in the democratic system and wishes to ensure it continues. I feel that adequate remuneration is essential to prevent the individual from succumbing to the potential for corruption."

Website response

If Canadians judge parliamentarians harshly, it may be precisely because MPs are exhibiting one of the fundamental characteristics of the institution and fulfilling one of its fundamental purposes — as a forum for political adversaries, a place of systematized confrontation, in which governments are required to justify their conduct and performance, while the opposition parties have an opportunity to demonstrate to voters that they could do a better job of steering the ship of state. We return to this theme as we set out the rationale for our recommendations in the next chapter.

What Canadians Told Us
"Salaries should stay frozen. You don't deserve a salary increase because the national debt is 5600 million. Adjust your priorities!" (translation)
— Website response

Conclusions and Recommendations

As outlined in the introduction to this report, we adopted three objectives for our recommendations:

- to ensure that MPs not unduly preoccupied with personal financial matters by seeing that the legitimate costs associated with being a Member of Parliament are covered by the compensation package available to members;
- to address the main public concerns we heard about the compensation package; and to
- ensure that our recommendations were fair in light of the economic situation facing many Canadians, including unemployment, pay freezes, and general economic insecurity.

Our recommendations address these criteria to the best of our ability under the terms of our mandate.

The Sessional Indemnity and Incidental Expense Allowance

As detailed in Chapter 2, members of both the Senate and the House of Commons receive \$64,400 per year as a sessional indemnity. In addition, members of the House of Commons receive an incidental expense allowance ranging from \$21,300 to \$28,200; for senators, the expense allowance is \$10,100 per year. We refer to these two payments — the indemnity and the allowance — as parliamentarians' remuneration.

When the incidental expense allowance was introduced in 1945, its purpose was to reimburse members for expenses incurred in the discharge of their duties. The allowance was payable at the end of the calendar year and was subject to deductions in respect of non-attendance at sittings. It was taxable in the case of ministers, the leader of the opposition, and senators. Today, the allowance is tax-exempt for all recipients, is not subject to deductions for non-attendance, and is payable monthly in the same manner as the indemnity.

Perhaps largely because it is paid regularly and automatically, together with the fact that receipts are not required to document its use, the incidental expense allowance has come to be regarded by most members as part of their income. In our view, this situation should be reflected in the way members' remuneration is structured.

1. We recommend that the incidental expense allowance for Members of Parliament be eliminated and that their sessional indemnity be increased by an equivalent taxable amount.

This recommendation will not increase members' after-tax or take-home pay. To establish the amount by which the sessional indemnity should be increased to produce this result, we took the example of a member of the House of Commons resident in Ontario, with a spouse and two dependent children. We calculated how much income tax (federal and provincial) that member would pay after allowable deductions and credits were taken into account. This enabled us to determine that the annual before-tax salary for a member of the House of Commons should be \$106,010; for members of the Senate it would be \$83,806. As stated, however, after taxes and other payroll deductions are made, MPs' take-home pay will be roughly the same as it is now.

The advantages of implementing this recommendation are twofold:

- It would establish greater transparency in members' remuneration by providing a single sum, instead of a sessional indemnity and an incidental expense allowance, and making the entire amount subject to income tax.
- It would improve comparability between members' remuneration and that of other Canadians, thus responding to one of the principal objections we heard from Canadians — that provision of a tax-free expense allowance gives Members of Parliament an unfair benefit that is not available to other Canadians.

2. We recommend no increase in the total value of the remuneration provided to Members of Parliament.

Although members' current remuneration is by no means excessive or extravagant — indeed, when compared with that of some of their international and provincial counterparts, it might be considered modest

— our judgement is that it is adequate. Moreover, despite the fact that in recent years parliamentary salaries have declined in real terms, we are of the view that increasing members' pay at this time would be inappropriate.

Employees in the federal public service, the armed forces and the RCMP have endured, along with Members of Parliament, years of pay freezes. Similarly, for some years now, Canadians who rely on a host of federal payments and programs to sustain their standard of living have seen such support stagnate or even diminish. These years may soon be over. The imminent elimination of the federal deficit and forecasts for a continued strong economy may mean an end to the current situation of freezes or roll-backs for those on the federal payroll or dependent on federal assistance. Even so, we do not believe that Members of Parliament should be among the first to benefit from a more dynamic economy and a sounder federal fiscal framework.

Historically, there has been a relationship between remuneration for parliamentarians and salaries in the federal public service. Parliament may wish to take this into account when warranted by changing circumstances.

An important caveat is necessary in respect of members of the Senate. Canadians have been deeply disturbed by recent media accounts of the attendance record of some senators. Their concern is compounded by the absence of constitutional means to remove senators from office for such unsatisfactory performance. We note the intention of the Senate to introduce new rules and procedures that would result in substantial loss of pay and services for members who are not carrying out their duties; a subcommittee of the Senate's board of internal economy and its rules committee is in the process of examining what reforms are required. We believe strongly that any increase in remuneration for members of the Senate that might arise from changing circumstances must be contingent on the establishment of effective rules in regard to attendance and performance of duty and that there should be rigorous procedures to enforce these rules. Even in the absence of an increase, such rules and procedures are necessary.

- 3. We recommend that unjustified absences from the Senate result in a penalty of 1 per cent of the sessional indemnity, or \$850 per day absent.**

Unjustified absences would include any time beyond an established number of days of sick leave each year not attributable to official public business. What constitutes public business should also be clearly defined. In our view, this would include the work of a committee of the Senate or a joint committee of the Senate and House of Commons; travel or preparation for a parliamentary delegation; and official representation work when asked to represent the Parliament or government of Canada. The Senate might also see fit to establish rules concerning other types of absences, such as religious holidays not covered by the parliamentary calendar. Justifiable absences should not include an individual senator's corporate work, charitable work, or personal employment.

Travel Status Expense Allowance

In 1990, an accountable travel status expense allowance (often referred to as the housing allowance) was introduced for members of the House of Commons to compensate them for the cost of meals, incidentals and accommodation expenses while on travel status away from their principal residence. The maximum reimbursement in any year is \$6,000. The allowance exists primarily because members of the House of Commons work and live both in a constituency and in Ottawa. It was felt that MPs should not have to suffer the financial penalty involved in maintaining two households, since it was a necessary — in fact, vital — condition of their work. Members whose riding is in the National Capital region do not, of course, have to maintain two residences, but they are eligible for reimbursement, on presentation of receipts, when travelling on official business elsewhere in the country.

We agree with the basic reasoning behind the allowance, but we find that the maximum amount of \$6,000 is inadequate for the purpose intended. For most MPs, the current allowance works out to less than the daily amount — \$50 — that public servants receive for meals alone when travelling on work-related business. Since the allowance was intended to reimburse members for meals and accommodation, not to mention related expenses, its inadequacy is obvious.

4. **We recommend that the accountable travel status expense allowance be increased to a maximum of \$12,000, recognizing that even with this increase, many MPs will still have to absorb some of the cost associated with staying in Ottawa.**

Members of the Senate receive no such allowance at present. Constitutionally, the Senate is an equal House of Parliament, and many senators also bear the financial burden of commuting and living part-time in Ottawa. At the same time, the burden on senators is arguably lighter, since the Senate normally sits three days a week, compared to five days for the House of Commons. On balance, therefore, our view is that a travel allowance for senators, set at half the amount provided to members of the House of Commons, is appropriate.

- 5. We recommend that members of the Senate be eligible for reimbursement, on presentation of receipts, for travel status expenses up to a maximum of \$6,000 annually.**

Speaker of the Senate

Currently, the Speaker of the Senate receives an additional allowance of \$31,000 per annum; the annual allowance for the Speaker of the House of Commons is \$49,000 per annum. We note also that the Speaker of the House is provided with living accommodations on Parliament Hill and just outside Ottawa. No such provision is made for the Speaker of the Senate.

We certainly do not take issue with the remuneration or accommodations of the Speaker of the House of Commons, but we find that the Speaker of the Senate is under-compensated by comparison. The Speaker of the Senate fulfils an important role. Ranking fourth in the order of precedence, after the Governor General, the Prime Minister and the Chief Justice of the Supreme Court of Canada, the Speaker of the Senate is often called upon to assume a representative role on behalf of the government, receiving foreign delegations and travelling abroad on special missions. The Speaker of the Senate is as involved as the Speaker of the House of Commons in presiding over parliamentary proceedings and in representing Parliament to outside bodies. These duties can only increase as Canada's foreign and economic relations continue to expand and as Parliament establishes co-operative relationships with developing democracies around the world. This should be reflected in the Speaker's allowance.

- 6. We recommend that the allowance for the Speaker of the Senate be increased by \$5,000, to \$36,000.**

Speaker *Pro Tempore* of the Senate

The Speaker *pro tempore* of the Senate (or deputy speaker) receives no allowance at present. By contrast, the deputy speaker of the House of Commons receives an allowance of \$25,700, and the two assistant speakers receive an allowance of \$10,500 each. We can see no reason why the comparable Senate position should go uncompensated.

- 7. We recommend that an allowance of \$10,500 be provided to the Speaker *pro tempore* of the Senate.**

Ministerial Allowances

The importance of the relative relationship in compensation that exists generally between MPs and public servants (as noted earlier) is even more significant in the case of ministers and deputy ministers. While ministers are not expected to manage their departments on a day-to-day basis — this being the responsibility of deputy ministers — ministers are ultimately responsible for activities within their portfolios. They provide direction to deputy ministers not only in respect of policy but also in a wide variety of other circumstances, and in our view the ministerial allowance (which now stands at \$46,645) should reflect this reality. The current annual salary range for deputy ministers is \$117,000 to \$170,500.

- 8. We recommend that the additional indemnity for ministers of the Crown be adjusted so that, when combined with the other income ministers receive as Members of Parliament, ministers are paid as much as, if not slightly more than, those reporting to them.**

Committee Chairs

At present, the chairpersons of Senate and the House of Commons committees receive no additional remuneration for their extra responsibilities. The work of committees is important in the parliamentary system and should be enhanced, as recommended, for example, by the Special Committee on Reform of the House of Commons (the McGrath committee) in 1985. Recognizing the role of committee chairs by providing them with some additional compensation is in keeping with the move to strengthen the role of committees.

- 9. We recommend that the chairs of all House of Commons, Senate and joint standing committees receive an allowance of \$5,000 per annum.**

Pensions and Benefits

The pension plan for Members of Parliament has attracted negative public reaction because of its apparent generosity. The fact is, however, that most people who run for federal office have to interrupt a career to do so, with consequences for their career development or seniority in a job and their prospects for future employment and earning capacity after service in the House of Commons.¹ Indeed, analysis conducted for the Commission demonstrated that the plan is comparable to pension arrangements in the private sector for executives hired in mid-career (see Research Paper 7).

Following the Sobeco Ernst & Young report on parliamentary compensation, submitted to the Treasury Board in 1994, changes were made in the pension plan, bringing it more into line with private-sector plans. The age of pension eligibility was raised to 55, as recommended by Sobeco, instead of pensions being payable immediately upon leaving Parliament. In addition, the pension accrual rate was reduced from 5 per cent of salary per year of service to 4 per cent. (Sobeco had recommended a reduction to 2 per cent.)

The current plan is also in line with those for legislators in comparable liberal democracies and plans for some provincial legislators, although some provinces have eliminated their defined benefit plans in recent years.

Thus the Commission concludes that the pension plan for Members of Parliament is not out of line with other plans designed for similar purposes.

The Commission also reviewed current benefit plans for members (medical and dental care, disability insurance, etc.), concluding that they are virtually identical to those for executives in the federal public service.

The Commission has five recommendations with regard to pension and benefit plans for Members of Parliament.²

¹ This issue is discussed further in Volume 2, Research Paper 6.

² Further details on how the recommendations would work in practice can be found in Research Paper 7, "Review of Pensions and Benefits for Members of Parliament", in Volume 2.

- 10. We recommend that the pension accrual rate for Members of Parliament be reduced from 4 per cent per year of service to 2.5 per cent and that the member contribution rate be reduced to 5.5 per cent. The lower accrual and contribution rates are possible because they would be applied to a larger amount, consisting of the sessional indemnity and the expense allowance, as proposed in Recommendation 1.**

At present, members' pension accruals and contributions are based on a percentage of the sessional indemnity alone. Given our recommendation that members be accorded a single taxable salary, future pension accruals and contributions would be based on a percentage of that salary. With a higher taxable salary, accrual and contribution rates can be lowered.

Lower accrual and contribution rates, when applied to the salary we recommend, will result in pensions and member contributions similar to those under the current plan for members of the House of Commons. For members of the Senate, the percentages would have to be adjusted in a manner that would make the results consistent with those recommended for the House of Commons.

In addition, the recommended accrual rate is only marginally above that of regular pension plans (instead of being twice as high), thus addressing a significant public concern about the terms of the pension plan.

As the proposed parliamentary pension plan would be more comparable to regular pension plans, we recommend that members who had opted out of the current plan be able to opt back in to the proposed defined benefit plan, retroactive to the date of election. The exact terms of the buy-back of past service should be determined in an equitable fashion.

Also, the total cost to the government of sponsoring the members' pension plan will decline by 27 per cent. This reduction, from \$5.9 million to \$4.3 million annually, results from a larger proportion of the pension benefits being provided under the registered pension plan.

Even after implementation of Recommendation 10, however, some members may still be uncomfortable belonging to a plan that appears more generous than those available to most of their constituents. An opting-out provision would accommodate these members.

- 11. We recommend that the pension plan for Members of Parliament include a once-only opting-out feature for current members and all newly elected members in the future.**

Members of the 35th parliament (the one elected in 1993) were given an opportunity to opt out of the pension plan, but this option was not made available to newly elected members of the 36th parliament (the current one). The result of our recommendation would be to extend this option, once only, to all current and future Members of Parliament.

12. We recommend that a separate plan be established for members who choose to opt out of the regular plan.

Allowing opting out without providing some form of financial recognition of this choice could result in financial hardship for some members, given the challenge of accumulating assets for retirement if the member's salary is the family's only income. The alternative we propose is a defined contribution plan (see Research Paper 7). Under this type of plan, members' contributions of 5.5 per cent of the sessional indemnity would be matched by the government. The combined contribution would be invested in a fund to provide benefits to members after they left the House. Most of the terms of the proposed defined benefit plan would also apply to the defined contribution plan, such as pension commencement no earlier than age 55 and 60 per cent joint and survivor benefits. With regard to vesting, however, we recommend that the defined contribution plan be vested after two years, rather than the six-year service requirement under the current and proposed defined benefit plans.

In our view, the defined contribution plan represents a low-risk/low-reward plan, whereas the current plan represents a high-risk/high-reward plan. This is because, to be eligible for a benefit under the current plan, a member must be re-elected at least once, and experience tells that, on average, fewer than 60 per cent of members are returned to office. Under the alternative plan we propose, members would be entitled to benefits after two years and therefore would not need to be re-elected to be entitled to a benefit. The benefits available under this plan, however, would generally be on the order of one-third to one-half of those available under the current defined benefit plan. Unlike the current plan, however, accrued benefits under this plan should be portable to another pension plan when the member leaves the House.

It should be noted that the proposed level of government contribution to the alternative plan is in line with employer contributions to plans in the private sector.

Another compensation issue requiring attention is arrangements for financial assistance for the transition from service in Parliament to private life when a member resigns or is defeated at the polls.

- 13. We recommend that the severance allowance for departing members of the House of Commons be delinked from the pension plan, so as to ensure that all departing members are entitled to either an immediate pension (if they are age 55 or older) or a severance allowance in the form of six months' salary.**

In our view, departing members should be entitled to either an immediate pension (if they resign or are not re-elected after age 55 and have at least six years' service in Parliament) or a severance allowance. At present there is a gap in the arrangements, a result of 1995 amendments to the plan. Departing members with six years' service who have not yet reached the age of 55 receive no severance allowance — they will receive a pension when they reach 55 but receive nothing in the meantime to cushion their departure (often involuntary) from Parliament. Under the current rules, members who opted out of the pension plan receive a severance allowance. Under our proposal for opting out, members who chose to opt out would receive a severance allowance only if they had not reached age 55 at the time of their departure from Parliament.

Providing severance pay for these members would result in only a minor increase in the cost of the severance allowance program, and we believe that this is reasonable. Departing members are entitled to a relatively financially secure transition from Parliament to the work force or to retirement, as the case might be.

Finally, we considered the benefits, such as medical and dental insurance, available to members.

- 14. We recommend no change in members' benefit plans at this time.**

The analysis conducted for us determined that current benefit plans for members are in line with those in the private sector and elsewhere in the public sector, although they do lag somewhat behind the most recent private-sector trends, such as flexibility in benefits packages and provisions to ensure tax-effectiveness. At this time, however, we believe that it is important to maintain comparability between the benefits available to Members of Parliament and those available to senior executives in the federal public service.

APPENDICES

Appendix 1

Commission Members and Staff

Appendix 2

Acknowledgements

Appendix 3

Order in Council (Commission's mandate)

APPENDIX 1

Commission Members and Staff

Chairperson

The Honourable Jean-Jacques Blais, P.C.

Commissioners

Monique Jérôme-Forget

Raymond Speaker

Secretary

James P. Roche

Research

Murray Hunter

Aldège J. Bellefeuille

Administration

William E. Pratt

Rachelle Sauvé

Communications

Gary Breen

Editorial Services

Marie-Joëlle Auclair

Kathryn Randle

APPENDIX 2

Acknowledgements

The Commission's work was assisted enormously by a great number of people who offered expertise and advice. We are grateful for their help, often provided at no cost to the Commission. Many of them are mentioned below. We apologize for any names or affiliations that may have been omitted inadvertently.

Members of the Senate and the House of Commons from all political parties made time for frank discussions and co-operated in every way possible in our search for information and ideas. We are particularly indebted to the following members:

Hon. Gildas Molgat, Speaker of the Senate

Hon. Pierre Claude Nolin

Hon. William Rompkey

Hon. Colin Kenny

Hon. Gilbert Parent, Speaker of the House

Sue Barnes, M.P.

John Cummins, M.P.

Joe Fontana, M.P.

Christiane Gagnon, M.P.

Hon. Gilbert Normand, P.C., M.P.

Deborah Grey, M.P.

Réal Ménard, M.P.

Peter Milliken, M.P.

Dennis Mills, M.P.

Beth Phinney, M.P.

Jerry Pickard, M.P.

Nelson Riis, M.P.

Brent St. Denis, M.P.

Suzanne Tremblay, M.P.

Elsie Wayne, M.P.

Randy White, M.P.

Staff of the Senate, the House of Commons, the Library of Parliament, and individual Members of Parliament provided indispensable research assistance and documentation related to members' compensation and to Parliament itself. Those listed below could not have been more helpful.

Bonnie Campbell, Library of Parliament

Finn Poschmann, Library of Parliament

James R. Robertson, Library of Parliament

Vincent Klassen, office of the Speaker of the House of Commons

John McCrea, Comptroller, House of Commons

Vincent MacNeil, office of Senator Milne

Gary O'Brien, Director of Senate Committees

Siroun Aghajanian, Director of Finance, Senate

Luc Desroches, Finance Division, House of Commons

Charles Robert, Deputy Clerk of the Senate

Margaret Littlejohn, office of the Hon. Don Boudria

Andrew Cameron, office of the Hon. John Manley

Martin Carver, office of Dr. Carolyn Bennett, M.P.

Darrick Lutz, office of the Hon. John Manley

Martin Tremblay, office of the Hon. John Manley

The generosity and wisdom of six distinguished Canadians made possible the presentation of a panel discussion exploring the issue of MPs' remuneration from various perspectives. We learned much and, thanks to CPAC's television broadcast of the proceedings, we hope other Canadians were also enlightened and stimulated. Participating in the panel discussion were the following:

Professor Caroline Andrew, Dean of the Faculty of Social Sciences, University of Ottawa

Jan Brown, former Alberta M.P. (Reform Party)

Hon. John Crosbie, P.C., Q.C.

Professor Desmond Morton, Director, McGill Institute for the Study of Canada

Philippe Martel, M.Ps., M.B.A., Caron Bélanger Ernst & Young

Laurier Lapierre, Moderator

The following members of CPAC staff ensured that the discussion was recorded and broadcast:

Ann Trueman, Producer

Richard Sinha, Director

Daniel Perras, Technical Services

For administrative purposes, the Commission was under the auspices of the Privy Council Office. PCO officials ensured that the Commission functioned smoothly and that our many requirements were met quickly. We especially want to thank Elisabeth Nadeau, Assistant Deputy Minister, Corporate Services, and all the staff of the Corporate Services Branch and of the Translation Services Division for the efficiency and dispatch with which they discharged their duties. We also thank the following for their valuable assistance:

Hélène Léroux, Communications

Lise St. Jacques-Ayoub, Senior Personnel

Gérald Simoneau, Communications

Phil Kinsman, Communications

Public opinion analysts were most forthcoming and helpful in our efforts to understand public attitudes, and we are grateful to them:

Christian Bourque, Angus Reid Inc.

Daryl Bricker, Angus Reid Inc.

Conrad Winn, Compas Research

Frank Graves, Ekos Research

Many others both inside and outside the federal public service were equally helpful, and we specifically acknowledge the following:

Joanne Beckstead, Statistics Canada

Sandra Shadlock, Statistics Canada

Margaret Parlor, Statistics Canada

Peter Dobell, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade

Mary Ann Allen

Ginette Brennan, office of Dalton McGuinty, MPP

Nicole Frenette, office of regional councillor Michel Bellemare

Ken Kritsch, Policy Analyst, Chief of Human Resources Office, Treasury Board Secretariat

James MacEachern

Pierre Martin

Tim McConnell, President, Canadian Human Resource Professionals

Kate Milloy

SUPPORTING DEMOCRACY

William P. Mitchell, Robert Joy and personnel of Canada
Communication Group

Carol Roach, office of Dalton McGuinty, MPP

Robert Notman, President, Murray Axsmith (Ottawa) Limited

W. Saunders

Shirley Segal, Treasury Board Secretariat

James Shields

APPENDIX 3

Commission's Terms of Reference



P.C. 1997-1101
July 31, 1997

PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Prime Minister, pursuant to section 68 of the *Parliament of Canada Act*, hereby:

(a) appoints the Honourable Jean-Jacques Blais, P.C., of Ottawa, Ontario, Monique Jérôme-Forget, of Montreal, Quebec, and Raymond Speaker, of Enchant, Alberta, as Commissioners to inquire into the adequacy of the annual variations of sessional allowances payable to members of the Senate and the House of Commons and other allowances payable to them and to report thereon to the Governor in Council, in both official languages, with such recommendations as they consider appropriate, within six months of the date of their appointment; and

(b) orders that:

(i) the Commissioners be empowered to engage the services of support and other staff as may be required to assist them in carrying out their work at rates of remuneration and reimbursement approved by the Treasury Board,

(ii) the Commissioners be assisted by the Privy Council Office, with the financial and administrative services necessary for the work of the Commission,

(iii) the Honourable Jean-Jacques Blais, P.C., be Chairperson of the Commission,

(iv) the papers and records of the Commission be deposited with the Clerk of the Privy Council as soon as may reasonably be expected after the conclusion of the work of the Commission, and

(v) the Commission be known as the Commission to Review Allowances of Members of Parliament.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY—COPIE CERTIFIÉE CONFORME

A handwritten signature in dark ink, appearing to be "D. G. G.", written over a horizontal line.

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL—LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

Annexe 3 Décret établissant le mandat de la Commission



PRIVY COUNCIL • CONSEIL PRIVÉ

C.P. 1997-1101
31 juillet 1997

Sur recommandation du Premier ministre et en vertu de l'article 68 de la Loi sur le Parlement du Canada, Son Excellence le Gouverneur général en conseil :

a) nomme l'honorable Jean-Jacques Blais, c.p., d'Ottawa (Ontario), Monique Jérôme-Forger, de Montréal (Québec), et Raymond Speaker, de Enchant (Alberta), à titre de commissaires chargés d'examiner si les variations annuelles des indemnités de session et autres indemnités payables aux parlementaires sont satisfaisantes et de lui présenter, dans les six mois, un rapport dans les deux langues officielles assorti des recommandations qu'ils estiment appropriées;

b) ordonne :

(i) que les commissaires puissent retenir les services des employés, notamment de soutien, dont ils ont besoin pour les aider à remplir leur mandat, selon les taux de rémunération et d'indemnisation approuvés par le Conseil du Trésor,

(ii) que les commissaires puissent retenir les services financiers et administratifs du Bureau du Conseil privé pour permettre à la Commission de mener à terme ses travaux,

(iii) que l'honorable Jean-Jacques Blais, c.p., soit président de la Commission,

(iv) que les documents et les dossiers de la Commission soient déposés auprès du greffier du Conseil privé, et ce dès qu'on pourra raisonnablement l'espérer après la fin des travaux de celle-ci,

(v) que la commission s'appelle Commission d'étude des indemnités des parlementaires.

CERTIFIED TO BE A TRUE COPY-COPIE CERTIFIÉE CONFORMÉ

CLERK OF THE PRIVY COUNCIL-LE GREFFIER DU CONSEIL PRIVÉ

Carol Roach, bureau du député (Ontario) Dalton McGuinty
Robert Notman, président, Murray Axsmith (Ottawa) Limited
W. Saunders
Shirley Segal, Secrétaire du Conseil du Trésor
James Shields

Sur le plan administratif, la Commission relevait du Bureau du Conseil privé, qui a favorisé la bonne marche de nos travaux et répondu rapidement à bon nombre de nos demandes. Nous aimerions remercier en particulier Elisabeth Nadeau, sous-ministre adjoint, Services ministériels, et tout le personnel de la Direction des services ministériels et des Services de traduction pour l'efficacité et la diligence dont ils ont fait preuve. Nous voulons également mentionner les personnes suivantes qui nous ont fourni une aide précieuse :

Hélène Léroux, Communications
Lise St-Jacques-Ayoub, Personnel de direction
Gérald Simoneau, Communications
Phil Kinsman, Communications
Les analystes de l'opinion publique nous ont généreusement prêté leur concours afin de nous permettre de mieux comprendre les attitudes de la population canadienne, et nous les en remercions :

Christian Bourque, Angus Reid Inc.
Daryl Bricker, Angus Reid Inc.
Conrad Winn, Compas Research
Frank Graves, Ekos Research
Nous avons également pu compter sur l'aide de nombreuses personnes dans la fonction publique et ailleurs, et nous aimerions remercier tout particulièrement ceux et celles dont les noms suivent :

Joanne Beckstead, Statistique Canada
Sandra Shadlock, Statistique Canada
Margaret Parlor, Statistique Canada
Peter Dobell, Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur
Mary Ann Allen
Ginette Brennan, bureau du député (Ontario) Dalton McGuinty
Nicole Frenette, bureau du conseiller régional Michel Bellemare
Ken Kritsch, analyste des politiques, Dirigeant principal des ressources humaines, Secrétariat du Conseil du Trésor
James MacEACHERN
Pierre Martin
Tim McConnell, président, Canadian Human Resource Professionals
Kate Milloy
William P. Mitchell, Robert Joy et le personnel du Groupe
Communication Canada

Les membres du personnel du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement ainsi que des députés et des sénateurs ont grandement facilité nos recherches, et sans eux nous n'aurions pu réunir toute la documentation liée à la rémunération des parlementaires et au Parlement même. Nous tenons à souligner la précieuse contribution des personnes suivantes :

Bonnie Campbell, Bibliothèque du Parlement

Finn Poschmann, Bibliothèque du Parlement

James R. Robertson, Bibliothèque du Parlement

Vincent Klassen, bureau du président de la Chambre des communes

John McCrea, contrôleur, Chambre des communes

Vincent MacNeil, cabinet du sénateur Milne

Gary O'Brien, Directeur des comités du Sénat

Siroun Aghajanian, Directeur des finances, Sénat

Luc Desroches, Division des finances, Chambre des communes

Charles Robert, greffier suppléant du Sénat

Margaret Littlejohn, cabinet de l'hon. Don Boudria

Andrew Cameron, cabinet de l'hon. John Manley

Martin Carver, bureau de Carolyn Bennett, député

Darrick Lutz, cabinet de l'hon. John Manley

Martin Tremblay, cabinet de l'hon. John Manley

La générosité et la sagesse de six distingués Canadiens ont permis de tenir un débat au cours duquel on a examiné en profondeur et sous ses différents aspects la question de la rémunération des parlementaires.

Nous avons beaucoup appris et nous espérons que la télédiffusion de la discussion par la CPAC aura su intéresser et éclairer d'autres

Canadiens. Ont participé à cette discussion :

Caroline Andrew, doyenne de la Faculté des sciences sociales, Université d'Ottawa

Jan Brown, ancien député albertain (Parti réformiste)

L'hon. John Crosbie, C.P., c.r.

Desmond Morton, directeur, McGill Institute for the Study of Canada

Philippe Martel, M.P.s., M.B.A., Caron Bélanger Ernst & Young

Laurier Lapierre, facilitateur

Les employés suivants de la CPAC ont veillé à ce que la discussion soit enregistrée et diffusée :

Ann Trueman, productrice

Richard Sinha, réalisateur

Daniel Perras, services techniques

Annexe 2

Remerciements

La Commission a bénéficié de l'aide extraordinaire d'un grand nombre de personnes qui lui ont offert expertise et conseils. Nous leur savons gré de leur appui, qu'elles ont souvent fourni gratuitement à la Commission. Beaucoup sont mentionnées ci-dessous, mais nous avons pu en oublier certaines par inadvertance, ce dont nous nous excusons. Des parlementaires de tous les partis politiques ont pris le temps de répondre franchement à nos questions et collaboré sans compter à notre quête de renseignements et d'idées. Nous tenons à remercier tout particulièrement les personnes suivantes :

L'hon. Gildas Molgat, président du Sénat
 L'hon. Pierre Claude Nolin
 L'hon. William Rompkey
 L'hon. Colin Kenny
 L'hon. Gilbert Parent, président de la Chambre
 Sue Barnes, députée
 John Cummins, député
 Joe Fontana, député
 Christiane Gagnon, députée
 L'hon. Gilbert Normand, C.P., député
 Deborah Grey, députée
 Réal Ménard, député
 Peter Milliken, député
 Dennis Mills, député
 Beth Phinney, député
 Jerry Pickard, député
 Nelson Riis, député
 Brent St. Denis, député
 Suzanne Tremblay, députée
 Elsie Wayne, députée
 Randy White, député

Annexe 1

La Commission et son personnel

Président

L'honorable Jean-Jacques Blais, c.p.

Commissaires

Monique Jérôme-Forget
Raymond Speaker

Secrétaire

James P. Roche

Recherche

Murray Hunter
Aldège J. Bellefeuille

Administration

William E. Pratt
Rachelle Sauvé

Communications

Gary Breen

Révision

Marie-Joëlle Auclair
Kathryn Randle

ANNEXES

Annexe 1

La Commission et son personnel

Annexe 2

Remerciements

Annexe 3

Décret établissant le mandat de la Commission

À notre avis, les députés qui quittent la Chambre des communes devraient avoir droit *soit* à une pension de retraite immédiate (s'ils démissionnent ou s'ils ne sont pas réélus après avoir atteint l'âge de 55 ans et s'ils ont au moins six années de service parlementaire), *soit* à une allocation de cessation d'emploi. Le régime actuel comporte une lacune en raison des modifications apportées en 1995. En effet, les députés sortants qui ont six années de service mais qui n'ont pas atteint l'âge de 55 ans ne reçoivent aucune allocation de cessation d'emploi — ils recevront une pension de retraite lorsqu'ils atteindront l'âge de 55 ans, mais ils ne touchent rien en attendant pour les aider au moment de leur départ (souvent involontaire). En vertu des règlements actuels, les députés qui se sont retirés du régime reçoivent une allocation de cessation d'emploi. Dans le cadre de l'option de retrait que nous proposons, les députés qui se retirent du régime toucheraient une allocation de cessation d'emploi uniquement s'ils ont moins de 55 ans au moment où ils quittent la Chambre.

Accorder une allocation de cessation d'emploi à ces députés n'augmenterait que légèrement le coût du programme de cessation d'emploi, et nous pensons que ce serait raisonnable. Tous les députés sortants devraient bénéficier d'une transition relativement calme, sur le plan financier, avant de réintégrer la population active ou de prendre leur retraite.

Finalement, nous avons examiné les avantages sociaux — notamment assurance-maladie et régime de soins dentaires — offerts aux parlementaires.

14. Nous recommandons qu'aucun changement ne soit apporté au régime actuel d'avantages sociaux des parlementaires.

L'analyse effectuée pour la Commission montre que le régime actuel d'avantages sociaux des parlementaires est conforme à ceux du secteur privé et du reste du secteur public, bien qu'il ait pris un certain retard par rapport aux tendances les plus récentes du secteur privé, concernant par exemple la souplesse des prestations et l'intégration de dispositions d'efficience fiscale. Nous croyons cependant qu'il est important pour le moment de maintenir la comparabilité entre les avantages offerts aux parlementaires et ceux dont jouissent les cadres supérieurs de la fonction publique fédérale.

13. Nous recommandons que l'allocation de cessation d'emploi des députés qui quittent la Chambre des communes ne soit plus liée au régime de retraite, de façon à garantir que tous les députés qui partent aient droit soit à une pension de retraite immédiate (s'ils ont au moins 55 ans), soit à une allocation de cessation d'emploi égale à six mois de salaire.

A notre avis, le régime à cotisations déterminées représente un régime à faible risque et à faible bénéfice, alors que le régime à prestations déterminées en est un à haut risque et à haut rendement. En effet, pour être admissible en vertu du régime actuel, le député doit être rélu au moins une fois ce qui, d'après les données, est le cas en moyenne de moins de 60 p. 100 des députés. En vertu du régime que nous proposons, les parlementaires auraient droit à une pension après deux ans et n'auraient donc pas à être réélus pour avoir droit à des prestations. Le montant des prestations serait toutefois de l'ordre de la moitié au tiers du montant des prestations du régime actuel. Par ailleurs, les députés qui quittent la Chambre pourraient transférer les prestations accumulées à un autre régime, ce qui n'est pas possible en vertu du régime actuel.

Il faut remarquer que le niveau des cotisations gouvernementales dans le régime proposé serait conforme au niveau de cotisation des employeurs du secteur privé.

Une autre question sur laquelle nous devons nous pencher concerne les dispositions à prendre pour aider financièrement le parlementaire qui démissionne ou qui est défait aux élections, au cours de la transition entre le service parlementaire et le retour à la vie privée.

Comme le régime de retraite proposé se rapprocherait des régimes ordinaires, nous recommandons que les parlementaires qui se sont retirés du régime actuel aient la possibilité d'adhérer au régime proposé à prestations déterminées, et que cette adhésion soit rétroactive à la date de leur élection. Les modalités exactes du rachat des années de service devraient être établies de manière équitable.

Finalement, le coût total du régime de retraite des parlementaires pour le gouvernement baisserait de 27 p. 100. Cette baisse, de 5,9 millions de dollars à 4,3 millions de dollars par an, s'explique par le fait qu'une plus grande proportion des prestations de retraite proviendrait du régime de retraite enregistré.

Toutefois, même après la mise en œuvre de la recommandation n° 10, certains députés risquent encore de se sentir mal à l'aise en adhérant à un régime qui semble plus généreux que ceux de la plupart de leurs électeurs. Une option de retraite devrait répondre à ces préoccupations.

11. Nous recommandons d'intégrer au régime de retraite des députés une option de retraite dont les députés actuels et tous ceux qui seront nouvellement élus à l'avenir pourront se prévaloir une fois seulement.

Les députés de la 35^e législature (élus en 1993) ont eu la possibilité de se retirer du régime de retraite, mais cette option n'a pas été offerte aux députés nouvellement élus de la 36^e législature (celle d'aujourd'hui). Grâce à notre recommandation, cette option serait offerte, une fois seulement, à tous les députés actuels et futurs.

12. Nous recommandons qu'un régime distinct soit établi pour les députés qui choisissent de se retirer du régime régulier.

Autoriser le retrait sans prévoir de solution de remplacement pourrait causer des difficultés financières à certains députés, étant donné la difficulté que pose l'accumulation d'un avoir suffisant pour la retraite lorsque le salaire du député est le seul salaire de la famille. La solution que nous proposons est un régime à cotisations déterminées (voir le rapport de recherche n° 7). En vertu de ce genre de régime, les cotisations des adhérents s'élèveraient à 5,5 p. 100 de l'indemnité parlementaire, le gouvernement versant un montant équivalent. La

En outre, après avoir examiné le régime actuel d'avantages sociaux des parlementaires (assurance médicale et dentaire, assurance-invalidité, etc.), la Commission conclut qu'il est virtuellement identique à ceux des cadres de la fonction publique fédérale. La Commission souhaite formuler cinq recommandations en ce qui concerne les régimes de retraite et d'avantages sociaux des parlementaires?

10. Nous recommandons que le taux d'accumulation de la pension de retraite des parlementaires soit ramené de 4 p. 100 à 2,5 p. 100 par année de service, et que le taux de cotisation soit ramené à 5,5 p. 100. La diminution du taux d'accumulation et du taux de cotisation est rendue possible par le fait que ces taux seraient calculés sur un montant plus important comprenant à la fois l'indemnité parlementaire et l'allocation de dépenses, tel que proposé dans la recommandation n° 1.

À l'heure actuelle, les taux d'accumulation et de cotisation sont établis en pourcentage de la seule indemnité parlementaire. Comme nous recommandons que l'on attribue aux parlementaires un salaire unique impossible, les taux d'accumulation et de cotisation représenteraient des pourcentages de ce salaire. Avec un salaire impossible plus élevé, on peut abaisser les taux d'accumulation et de cotisation.

L'abaissement des taux d'accumulation et de cotisation appliqués au salaire que nous recommandons permettrait de maintenir des pensions de retraite et des cotisations similaires à celles du régime actuel en ce qui concerne les députés. Pour ce qui est des sénateurs, il faudra ajuster les pourcentages de manière à ce que les résultats soient conformes à ceux recommandés pour les députés.

En outre, le taux d'accumulation recommandé n'est que marginalement supérieur à celui des régimes de retraite ordinaires (au lieu d'être deux fois plus élevé), ce qui répond à une critique importante de la population sur les modalités du régime de retraite parlementaire.

2. On trouvera des précisions sur la mise en œuvre concrète de ces recommandations dans le rapport de recherche n° 7, « Examen des régimes de retraite et d'avantages sociaux des parlementaires », du volume 2.

Reconnaître l'importance du rôle des présidents de ces comités en leur octroyant une rémunération supplémentaire serait conforme à cette recommandation.

9. Nous recommandons que les présidents de tous les comités de la Chambre des communes et du Sénat et des comités mixtes permanents reçoivent une allocation de 5 000 \$ par an.

Pension de retraite et avantages sociaux

Le régime de retraite des parlementaires a fait l'objet de maintes critiques dans la population du fait de sa générosité apparente. En réalité, cependant, la plupart des candidats aux élections fédérales doivent interrompre leur carrière pour solliciter un mandat, ce qui n'est pas sans conséquences sur l'évolution de leur carrière ou leur ancienneté ainsi que sur leurs perspectives d'emploi et de revenu lorsqu'ils quittent la Chambre des communes¹. De fait, l'analyse effectuée pour la Commission démontre que ce régime est comparable à ceux qui sont offerts dans le secteur privé aux cadres recrutés à mi-carrière (voir le rapport de recherche n° 7).

Dans la foulée du rapport Sobeco Ernst & Young sur la rémunération des parlementaires, présenté au Conseil du Trésor en 1994, des modifications ont été apportées au régime de retraite pour le rapprocher de ceux du secteur privé. Ainsi, l'âge d'admissibilité à la retraite a été porté à 55 ans, comme le recommandait le rapport Sobeco, alors que la retraite était auparavant payable immédiatement après le départ du Parlement. En outre, le taux d'accumulation des prestations a été réduit pour passer de 5 p. 100 à 4 p. 100 du salaire par année de service.

(Sobeco avait recommandé de l'abaisser jusqu'à 2 p. 100.) Le régime actuel correspond à ceux des législateurs de démocraties libérales comparables et à ceux de certains législateurs provinciaux, bien que certaines provinces aient aboli ces dernières années leur

régime à prestations déterminées. En conséquence, la Commission conclut que le régime de pension des parlementaires n'a rien d'excessif par rapport à d'autres régimes conçus pour des raisons similaires.

1. Cette question est traitée en détail dans le rapport de recherche n° 6 du volume 2.

deux présidents adjoints reçoivent une allocation de 10 500 \$ chacun. Nous ne voyons aucune raison pour que le poste comparable au Sénat ne soit pas rémunéré.

7. Nous recommandons qu'une allocation de 10 500 \$ soit accordée au président intérimaire du Sénat.

Indemnités ministérielles

La relation qui existe généralement entre la rémunération des députés et celle des fonctionnaires (comme nous l'avons indiqué précédemment) est encore plus importante dans le cas des ministres et des sous-ministres. Certes, on n'attend pas des ministres qu'ils assument la gestion quotidienne de leur ministère — ce qui relève de la compétence des sous-ministres —, mais ce sont eux qui assument la responsabilité ultime des activités au sein de leur portefeuille. Ils donnent des orientations à leurs sous-ministres non seulement du point de vue des grandes politiques, mais aussi dans une multitude d'autres circonstances, et nous pensons que l'indemnité ministérielle (qui est aujourd'hui de 46 645 \$) devrait tenir compte de cette réalité. (L'échelle salariale des sous-ministres se situe actuellement entre 117 000 \$ et 170 500 \$ par an.)

8. Nous recommandons que l'indemnité supplémentaire octroyée aux ministres soit redressée de façon à ce que le total de leur rémunération (indemnité parlementaire plus indemnité ministérielle) soit au moins égal, voire légèrement supérieur, à celui de leurs subalternes.

Présidents de comités

À l'heure actuelle, les présidents des comités du Sénat et de la Chambre des communes ne touchent aucune rémunération supplémentaire au titre de leurs responsabilités additionnelles. Or, les comités jouent un rôle important dans notre régime parlementaire, rôle qu'il convient d'ailleurs de relever, comme le recommandait le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (comité McGrath) en 1985.

Président du Sénat

À l'heure actuelle, le président du Sénat reçoit une allocation supplémentaire de 31 000 \$ par an; l'allocation annuelle du président de la Chambre des communes est de 49 000 \$ par an. Nous constatons aussi que le président de la Chambre bénéficie d'un logement de fonction sur la colline du Parlement et d'un autre à proximité d'Ottawa. Tel n'est pas le cas pour le président du Sénat.

Nous ne trouvons certainement rien à redire à la rémunération et aux logements consentis au président de la Chambre des communes, mais nous estimons que le président du Sénat est bien mal loti en comparaison. Or, le président du Sénat occupe un poste important.

Quatrième dans l'ordre de préséance après le gouverneur général, le premier ministre et le juge-en-chef de la Cour suprême du Canada, le président du Sénat est souvent appelé à assumer un rôle de représentation au nom du gouvernement en accueillant des délégations étrangères et en se rendant à l'étranger pour des missions spéciales. En outre, le président du Sénat est aussi actif que le président de la Chambre des communes pour ce qui est de la présidence des travaux parlementaires et de la représentation du Parlement à l'extérieur. Et ces tâches ne pourront que se multiplier à mesure que le Canada développera ses relations étrangères et économiques et que le Parlement établira des relations de coopération avec les nouvelles démocraties dans le monde. L'allocation du président du Sénat devrait en tenir compte.

6. Nous recommandons que l'allocation du président du Sénat soit augmentée de 5 000 \$, pour atteindre 36 000 \$.

Président intérimaire du Sénat

Le président intérimaire du Sénat (ou vice-président) ne reçoit actuellement aucune allocation, alors que le vice-président de la Chambre des communes reçoit une allocation de 25 700 \$ et que les

sont admissibles au remboursement de leurs dépenses (moyennant la présentation de reçus) lorsqu'ils sont en voyage officiel ailleurs au pays. Nous approuvons l'octroi de cette allocation, mais nous estimons que le montant maximum de 6 000 \$ est insuffisant eu égard à l'objectif visé. Pour la plupart des députés, en effet, l'allocation actuelle représente moins que l'indemnité quotidienne — 50 \$ — que reçoivent les fonctionnaires rien que pour payer leurs repas lorsqu'ils en sont en voyage officiel. Étant donné que l'allocation était destinée à rembourser les dépenses de repas et d'hébergement, sans parler des dépenses connexes, son insuffisance est patente.

4. Nous recommandons que l'allocation de dépenses de voyage soit portée à un maximum de 12 000 \$, étant bien entendu que, même avec cette augmentation, bon nombre de députés devront encore absorber certaines des dépenses reliées à leur présence à Ottawa.

Actuellement, les sénateurs ne reçoivent pas cette allocation. Or, sur le plan constitutionnel, le Sénat est sur un pied d'égalité avec la Chambre des communes, et de nombreux sénateurs sont aussi obligés de faire la navette entre leur résidence principale et une résidence qu'ils occupent à temps partiel à Ottawa. D'un autre côté, on peut arguer que le fardeau des sénateurs est moins lourd que celui des députés, étant donné que le Sénat siège normalement trois jours par semaine au lieu de cinq comme la Chambre des communes. En fin de compte, nous sommes d'avis que les sénateurs devraient recevoir une allocation de dépenses de voyage correspondant à la moitié de l'allocation accordée aux députés.

5. Nous recommandons que les sénateurs soient admissibles, moyennant la présentation de justificatifs, au remboursement de leurs dépenses de voyage jusqu'à concurrence de 6 000 \$ par an.

Fonctions, et que le Sénat devrait se doter de procédures strictes afin de veiller au respect de ces règles. Même en l'absence d'une augmentation, de telles règles et procédures sont indispensables.

3. Nous recommandons que toute absence injustifiée du Sénat se traduise par une pénalité de 1 p. 100 de l'indemnité parlementaire ou 850 \$ par jour.

Quand nous parlons d'absence injustifiée, nous voulons dire toute absence au delà d'un nombre établi de jours de congé de maladie autorisés chaque année, non attribuable à des activités publiques officielles. Il conviendra également de définir clairement ce que l'on entend par activités publiques officielles. D'après nous, ces activités devraient comprendre les travaux d'un comité du Sénat ou d'un comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes; les déplacements ou la préparation effectués pour une délégation parlementaire; et les tâches de représentation officielle lorsqu'on est appelé à représenter le Parlement ou le Gouvernement du Canada. Le Sénat jugera peut-être bon d'établir aussi des règles pour d'autres types d'absences, comme les congés religieux non prévus dans le calendrier parlementaire. Les absences d'un sénateur relatives à son travail pour une entreprise, une œuvre de charité ou un emploi personnel *ne devraient pas* être considérées comme des absences justifiables.

Allocation de dépenses de voyage

En 1990, le législateur a créé une allocation de dépenses de voyage — souvent appelée indemnité de logement —, destinée à indemniser les députés pour leurs dépenses de repas, de faux-frais et d'hébergement lorsqu'ils voyagent loin de leur résidence principale. Le remboursement maximum est de 6 000 \$ par an. Cette allocation, payable moyennant la présentation de justificatifs, existe essentiellement parce que les députés doivent travailler et vivre à la fois dans leur circonscription et à Ottawa. On a donc estimé qu'ils ne devraient pas être pénalisés financièrement par l'entretien de deux résidences, étant donné qu'il s'agit là d'une condition nécessaire — et même cruciale — de leur travail. Évidemment, les députés représentant une circonscription de la région de la Capitale nationale n'ont pas à entretenir deux résidences, mais ils

Bien que la rémunération actuelle des parlementaires soit loin d'être excessive ou extravagante — de fait, si on la compare à celle de certains de leurs homologues internationaux et provinciaux, on pourrait dire qu'elle est modeste —, nous estimons qu'elle est adéquate. De plus, bien que les salaires parlementaires aient enregistré une baisse en termes réels ces dernières années, nous estimons qu'il serait malvenu d'accroître la rémunération des parlementaires à l'heure actuelle. Tout comme les parlementaires, les fonctionnaires fédéraux, les membres des forces armées et les membres de la GRC viennent d'endurer plusieurs années de gel salarial. De même, il y a déjà plusieurs années que les Canadiens qui dépendent d'une multitude de paiements et programmes fédéraux pour maintenir leur niveau de vie assistent à la stagnation, voire à la diminution de cette aide. Il se peut que ces années soient bientôt finies. L'élimination imminente du déficit fédéral et les prévisions d'une croissance économique durable pourraient mettre fin à la période actuelle de gel ou de recul salarial pour les personnes qui touchent un salaire fédéral ou qui dépendent de l'assistance fédérale. Néanmoins, nous ne pensons pas que les parlementaires devraient être les premiers à bénéficier du regain de dynamisme de notre économie et du redressement des finances publiques.

Depuis longtemps, il existe un lien entre la rémunération des parlementaires et les traitements au sein de la fonction publique fédérale. Le Parlement pourrait en tenir compte lorsque les circonstances s'y prêtent.

Il est nécessaire de formuler une réserve importante en ce qui concerne les sénateurs. Les Canadiens ont été profondément choqués par les récentes révélations des médias relativement à l'absentéisme de certains sénateurs. Ce problème est d'autant plus préoccupant qu'il n'existe aucun moyen constitutionnel permettant de révoquer les sénateurs dont le dossier à cet égard est insatisfaisant. Nous prenons note de l'intention du Sénat d'introduire de nouvelles règles et procédures qui imposeraient aux sénateurs qui ne s'acquittent pas de leurs fonctions une perte importante au chapitre de la rémunération et des services; un sous-comité du Comité de la régie interne du Sénat et son comité de règlement sont en train d'examiner des réformes à cet effet. Nous avons la profonde conviction que toute augmentation de la rémunération des sénateurs consécutive à une évolution des circonstances doit avoir pour corollaire la mise en place de règles efficaces concernant la présence des sénateurs et l'exécution de leurs

C'est peut-être surtout parce qu'elle est versée régulièrement et automatiquement, et parce qu'aucun reçu n'est exigé pour en justifier l'utilisation, que l'allocation de dépenses en est arrivée à être considérée par la plupart des parlementaires comme un élément de leur revenu. Selon nous, cette situation devrait se refléter dans la manière dont est structurée la rémunération des parlementaires.

1. Nous recommandons que l'allocation de dépenses des parlementaires soit abolie et que leur indemnité parlementaire soit augmentée d'un montant impossible équivalent.

Cette recommandation n'entraînera aucune hausse du revenu net ou après impôt des parlementaires. Pour calculer le montant qu'il faudrait ajouter à l'indemnité parlementaire afin d'atteindre ce résultat, nous avons pris l'exemple d'un député de l'Ontario marié et ayant deux enfants à sa charge. Nous avons calculé l'impôt sur le revenu (fédéral et provincial) que devrait acquitter ce député après le calcul des déductions et crédits auxquels il serait admissible. Cela nous a permis d'établir que le salaire annuel avant impôt devrait être 106 010 \$ pour un député, et 83 806 \$ pour un sénateur. Répétons cependant que le revenu net de ces parlementaires serait sensiblement le même qu'aujourd'hui après l'impôt et les déductions salariales.

L'adoption de cette recommandation aurait deux avantages :

- Elle rendrait la rémunération des parlementaires plus transparente puisqu'il n'y aurait qu'une seule somme, au lieu d'une indemnité parlementaire et d'une allocation de dépenses, et que ce montant entier serait assujéti à l'impôt sur le revenu.
- Elle permettrait de mieux comparer la rémunération des parlementaires à celle des autres Canadiens, ce qui répondrait à l'une des principales objections que nous avons entendues, c'est-à-dire que l'octroi d'une allocation de dépenses exonérée d'impôt confère aux parlementaires un avantage injuste dont ne jouissent pas les autres citoyens.

2. Nous ne recommandons aucune augmentation de la valeur totale de la rémunération des parlementaires.

Conclusions et recommandations

Nous indiquons dans l'introduction de ce rapport que nous avons retenu trois objectifs pour nos recommandations :

- faire en sorte que les députés ne soient pas indûment préoccupés par leurs finances personnelles, en veillant à ce que les dépenses légitimes reliées à leur fonction soient couvertes par leur rémunération globale;
- répondre aux principales préoccupations que nous avons entendues au sujet de cette rémunération globale; et
- veiller à ce que nos recommandations soient justes, eu égard à la conjoncture économique à laquelle de nombreux Canadiens sont aujourd'hui confrontés, caractérisée notamment par le chômage, le gel des salaires et l'insécurité économique générale.

Nous avons formulé nos recommandations en tenant compte le mieux possible de ces critères dans le cadre de notre mandat.

Indemnité parlementaire et allocation de dépenses

Comme nous l'indiquons au chapitre 2, les membres du Sénat et de la Chambre des communes reçoivent une indemnité parlementaire de 64 400 \$ par an. En outre, les députés touchent une allocation de dépenses se situant entre 21 300 \$ et 28 200 \$, alors qu'elle est de 10 100 \$ par an pour les Sénateurs. Ces deux sommes — l'indemnité et l'allocation — composent ce que nous appelons la rémunération des parlementaires.

Lorsqu'on a créé l'allocation de dépenses, en 1945, l'objectif était de rembourser aux parlementaires les dépenses qu'ils assument dans l'exercice de leurs fonctions. L'allocation était payable à la fin de l'année civile, diminuée de déductions imposées en cas d'absentéisme. L'allocation était imposable dans le cas des ministres, du chef de l'Opposition et des sénateurs. Aujourd'hui, l'allocation est exonérée d'impôt pour tous ses bénéficiaires, elle n'est assujettie à aucune déduction pour absentéisme, et elle est payable mensuellement tout comme l'indemnité.

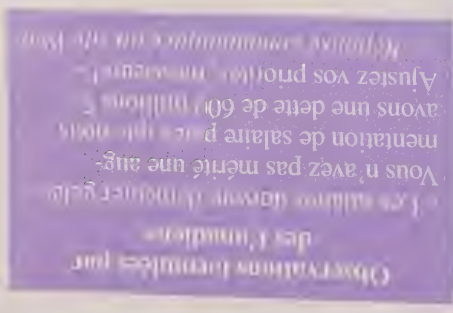
Sans doute, certains parlementaires ne savent pas tempérer les efforts qu'ils déploient pour mettre le gouvernement dans l'embarras ou jeter le discrédit sur l'opposition et il se peut que l'importance que revêtent ces tactiques dans le fonctionnement journalistique du Parlement soit exagérée par l'attention que les médias leur accordent. Toutefois, pour bien comprendre le rôle que joue le Parlement dans notre système de gouvernement, il faut reconnaître que la confrontation et la critique sont des aspects intrinsèques et indispensables de l'accomplissement des responsabilités du Parlement. À ce titre, il faut également obliger le gouvernement à rendre compte des décisions et des mesures qu'il prend et veiller à la divulgation des renseignements importants pour l'intérêt public, afin de permettre aux parlementaires — et à tous les Canadiens — de se faire une opinion juste et de prendre des décisions éclairées à propos des questions liées à la politique gouvernementale.

Si les Canadiens portent sur les parlementaires un jugement sévère, c'est peut-être précisément parce que les parlementaires incarnent l'une des caractéristiques fondamentales de l'institution et qu'ils s'acquittent de l'un de ses rôles fondamentaux — cette dernière étant une tribune où se mesurent les adversaires politiques, et un lieu de confrontation systématisée, où les gouvernements sont tenus de justifier leurs gestes et leur « performance », tandis que les partis d'opposition ont toute la latitude voulue pour prouver aux électeurs qu'ils sauraient mieux tenir le gouvernail de l'État. Nous reviendrons sur ce thème lorsque nous expliquerons le bien-fondé de nos recommandations dans le chapitre qui suit.

Ce gel a eu une incidence importante sur une population bien plus vaste que les 225 000 fonctionnaires directement touchés. Si l'on tient compte des familles immédiates des fonctionnaires en question et des autres personnes à leur charge, le gel des salaires a eu des répercussions marquées sur près d'un million de Canadiens, et ses effets sur les entreprises et les collectivités ont été encore bien plus importants. Quels que soient les mérites du gel proprement dit, de nombreux Canadiens semblent être d'avis qu'il faudrait éviter d'augmenter la rémunération des parlementaires sans lever le gel des salaires des fonctionnaires et avant la levée de ce gel.

En troisième lieu, les Canadiens semblent établir un lien entre toute amélioration de la rémunération des parlementaires et l'amélioration de la santé financière du gouvernement. En d'autres termes, les citoyens seraient peut-être un peu plus prêts à envisager une augmentation de la rémunération des parlementaires si on leur confirmait sans ambiguïté que le déficit annuel a été éliminé. Il se pourrait même qu'un plus grand nombre de Canadiens soient favorables à une augmentation du traitement des parlementaires une fois que la taille la dette nationale aura été réduite.

Enfin, un grand nombre des observations qui nous sont parvenues étaient empreintes d'une attitude négative. De nombreux Canadiens ont une idée plutôt désapprobatrice des fonctions exercées par le Parlement et de sa façon de fonctionner. Cette opinion semble fondée sur une perception selon laquelle le Parlement n'est à peu près rien d'autre qu'une tribune où l'on échange des remarques négatives et où l'on se livre à des batailles partisans pour marquer des points dans la plus pure mesquinerie au lieu d'assurer un bon gouvernement. Cette façon de percevoir le Parlement donne lieu à une piètre opinion des parlementaires en tant que collectivité, qui risque de faire échec à toute volonté d'envisager une augmentation de leur rémunération.



- laissant entendre que la rémunération des parlementaires devrait être augmentée? De l'avis des commissaires, corrobore par plusieurs analystes de l'opinion publique, les quatre observations ci-après contribuent à expliquer l'antipathie que suscite toute proposition de rajustement de la rémunération des parlementaires.
- En premier lieu, les Canadiens demeurent inquiets de leurs propres perspectives financières. Bien qu'ils pressentent une amélioration générale de l'économie, ils se demandent encore si cette croissance économique se traduira pour eux par un mieux-être financier; bon nombre de Canadiens n'ont pas encore constaté les retombées de cette croissance en ce qui concerne le poste qu'ils occupent ou leur situation salariale. En conséquence, la population est d'avis qu'il est actuellement trop tôt pour apporter quelque amélioration que ce soit à la rémunération des parlementaires et que toute bonification serait inéquitable — elle serait considérée comme une manœuvre visant à « tirer profit » de l'amélioration de la situation économique, alors que les autres ne peuvent pas le faire. La deuxième observation découle de la première et la renforce. Les traitements et salaires des fonctionnaires fédéraux du Canada sont gelés aux niveaux de 1991.

Observations formulées par des Canadiens

« Le niveau de responsabilité des parlementaires, l'envergure de leurs compétences, l'abandon de leur profession régulière pendant l'accomplissement de leur mandat de parlementaire, leur statut social et le fait qu'ils aient été choisis par la majorité des électeurs d'une circonscription pour représenter nos intérêts au sein d'une tribune nationale élève pour prendre des décisions en notre nom. On ne saurait sous-estimer des responsabilités de la sorte »

— *Réponse communiquée au site Web*

Observations formulées par des Canadiens

« L'absence de citoyen qui choisit d'assurer des fonctions officielles et de quitter sa famille sans avoir la certitude de conserver son poste plus de cinq ans, parce qu'il craint fortellement dans le régime démocratique et désire en assurer la continuité, d'estimer qu'il est irresponsable de lui assurer une rémunération suffisante pour l'empêcher de succomber à la tentation de corruption... »

— *Réponse communiquée au site Web*

Naturellement, certaines réponses étaient laconiques et quelques-unes d'entre elles semblaient inspirées par la volonté de punir les titulaires de charges publiques collectives pour des problèmes réels ou perçus ayant une incidence sur le pays (l'économie, l'unité nationale) ou sur le répondant intéressé (emploi, difficultés financières), mais l'immense majorité des réponses étaient réfléchies, éclairées et, dans bien des cas, nuancées. Nous en citons quelques-unes dans le présent chapitre.

- Près d'une centaine d'autres Canadiens se sont donné la peine de faire parvenir une lettre à la Commission pour exprimer leur point de vue sur la rémunération des parlementaires.
- De nombreux députés, de tous les partis politiques représentés à la Chambre des communes, ont fourni à la Commission une analyse éclairée des points de vue de leurs commettants.
- Les particuliers n'ont pas hésité à exprimer leurs points de vue directement aux commissaires, si l'occasion se présentait. Ainsi, des opinions ont été recueillies notamment dans un silo-éleveur de l'Alberta, dans un salon de coiffure d'Ottawa ou dans un restaurant de Montréal.

(Observations formulées par des Canadiens
— Transparence — le régime est trop complexe et trop confus pour que le citoyen moyen « y retrouve. Nature des fonctions exercées — il s'agit d'un poste important et il conviendrait de récompenser les individus en conséquence. Autrement, les candidats talentueux n'envigueront jamais de se lancer en politique. »
Réponse communiquée au site Web

(Observations formulées par des Canadiens
— L'un des principaux problèmes que j'éprouve à l'égard de la rémunération des parlementaires, tient au fait qu'il n'est impossible de comparer leur rémunération globale à la nôtre. Or l'une des principales raisons en est le cumul des allocations et l'exemption d'impôt. —
 « Je n'aurais aucune objection à ce que les parlementaires touchent un indémnité annuel de 80 000 \$ ou même de 100 000 \$, dans la mesure où il s'agit d'un salaire "normal", comparable à celui qui est versé à l'employé ou à celui à l'entrepreneur. Toutefois, j'ajouterais, nous devons nous confier tous les uns. »
Réponses communiquées au site Web

Ce qu'en pense la population en général

Pour s'informer sur les attitudes de la population à l'égard de la rémunération des parlementaires, les commissaires ont eu recours à toute une gamme de sources officielles et non officielles. Nous n'avons pas retenu les services

d'organismes de sondage d'opinion ni d'autres analystes de l'opinion publique pour effectuer de nouvelles études de l'opinion des Canadiens sur le sujet. Néanmoins, nous sommes parvenus sans trop de difficulté à discerner les attitudes générales de la population.

Nos données nous sont parvenues des sources suivantes :

- Environ 500 Canadiens ont répondu à la question posée sur le site Web de la Commission « À votre avis, combien les parlementaires devraient-ils gagner? ». Le site Web a affiché des données sur les niveaux actuels de rémunération des parlementaires, des résumés des recommandations formulées par les commissions antérieures, ainsi qu'une brève description du rôle joué par le Parlement dans le régime politique du Canada.

Observations formulées par des Canadiens
 La rémunération devrait être liée à la participation. Sans l'économie d'aujourd'hui, nous augmentons de façon exponentielle l'évaluation de la situation du salaire moyen.
 — *Reponses communiquées au site Web*

Observations formulées par des Canadiens
 À mon avis, les parlementaires devraient être rémunérés équitablement pour les fonctions qu'ils exercent, tout comme n'importe quel autre employé. Cependant, étant donné que la plupart des parlementaires n'ont aucun de leur côté, aucune augmentation depuis la période de négociation précédente (1991), j'ose espérer que toute augmentation de la rémunération des parlementaires exigerait une responsabilité accrue des parlementaires et vice versa.
 — *Reponses communiquées au site Web*

puisque l'étude des arcanes d'un large éventail de politiques et de programmes, et qu'il oblige son détenteur à être à la fois porte-parole et leader de sa communauté, médiateur et travailleur social agissant au nom de chacun de ses concitoyens. Les journées de travail du député sont longues, ses voyages sont nombreux et sa semaine de travail dure sept jours, le citoyen qui a besoin d'aide ne se manifestant pas nécessairement pendant les heures de bureau.

C'est aussi un travail qui oblige son détenteur à assumer le degré de responsabilité le plus élevé sur des questions très importantes; il suffit parfois d'un seul député non convaincu pour faire éclater l'unanimité d'un caucus, d'un seul membre réfléchi d'un comité parlementaire pour assurer l'adoption d'une modification législative cruciale touchant tous les Canadiens et, souvent, de quelques députés seulement pour sceller le sort d'un gouvernement.

Ces aspects de la fonction de député ne sont pas faciles à exprimer en dollars, mais ils permettent de penser que le niveau relativement modeste du salaire des députés qu'ont révélé les recherches signifie que leur rémunération actuelle est probablement le strict minimum acceptable.

Le député est quelqu'un qui se met au service du public et il ne doit donc pas s'attendre à ce que sa rémunération soit une manne financière. D'ailleurs, aucun ne s'y attend. En revanche, personne ne devrait être obligé de s'exposer à des difficultés financières à la suite d'une victoire électorale. Cela veut dire que la rémunération et les avantages sociaux doivent être raisonnables, qu'ils doivent aussi être réalistes du point de vue de ce que l'on attend concrètement des députés, et qu'ils doivent suivre les tendances qui se manifestent dans l'ensemble de la société — ou en tout cas ne pas prendre de retard important sur ce plan.

La rémunération globale des députés se situe dans une gamme raisonnable mais elle perd peu à peu du terrain. Les recherches ont montré que la valeur relative de la rémunération des députés a baissé au cours des années par rapport à celle d'autres professions et par rapport à ce que la plupart des députés pourraient gagner s'ils n'avaient pas quitté leur profession. Nous verrons cependant dans le chapitre qui suit que ces réalités sur la rémunération des députés ne correspondent pas nécessairement à ce qu'en pense la population.

La firme souligne que, bien que le régime actuel semble généreux, il est adéquat pour compenser certains des inconvénients financiers de la

fonction élective. Elle propose que les députés qui ne sont pas à l'aise

d'adhérer à un autre régime plus proche de ceux du secteur privé.

Le rapport recommande par ailleurs que l'allocation de cessation

d'emploi (la moitié de l'indemnité parlementaire annuelle) ne soit plus

liée au régime de retraite. À l'heure actuelle, seuls les députés qui

quittent la Chambre des communes avec moins de six années de service

(période ouvrant droit à pension) ont droit à l'allocation de cessation

d'emploi. Cela veut dire que certains députés (par exemple, ceux qui

n'ont pas encore 55 ans) ne reçoivent aucune allocation immédiate de

cessation d'emploi lorsqu'ils quittent la Chambre, ce qui peut leur

causer des difficultés financières. En conséquence, la firme

recommande que l'allocation de cessation d'emploi soit versée à tous

les députés qui quittent la Chambre des communes sauf s'ils ont droit à

une pension de retraite immédiate.

En ce qui concerne le régime d'avantages sociaux des députés (soins

de santé et soins dentaires, assurance-invalidité et assurance-vie, etc.), la

firme conclut qu'il est dans l'ensemble comparable à ceux du secteur

public, bien qu'il soit en retard sur ceux du secteur privé du point de vue

des choix possibles, de la souplesse et de l'efficacité sur le plan fiscal. À

son avis, on pourrait également faire des efforts pour rendre ce régime

d'avantages sociaux plus compréhensible aux députés, grâce à des outils

de communication plus clairs.

Principales observations

Bien que l'approche traditionnelle de l'analyse du contenu d'un poste soit moins que satisfaisante pour déterminer ce que devrait être la rémunération d'un député (étant donné qu'il n'y a pas d'équivalents du secteur privé ou du secteur public pour faire des comparaisons), la dernière commission (la commission Lapointe) a effectué une telle analyse et est parvenue à la conclusion que le travail de député est sous-évalué et que le député est sous-payé par rapport à ses homologues du secteur privé et aux hauts fonctionnaires.

En outre, notre examen nous a montré qu'il y a un autre aspect des activités du député — comportant une valeur inhérente — qui n'est pas facile à saisir. Le travail de député ne connaît quasiment aucune limite

L'âge moyen des députés est d'environ 50 ans (49,4 dans la législature actuelle, 51,5 dans la précédente), et leur période de service moyenne est de 4,6 ans. De ce fait, bien des députés se retrouvent — volontairement ou non — sur le marché du travail vers le milieu ou la fin de la cinquantaine pour essayer d'entreprendre une nouvelle carrière ou de reprendre une carrière interrompue. L'indemnité de cessation d'emploi constitue pour certains un petit cousin financier, mais qui ne couvre environ que six mois de chômage. Pour les députés qui ont six années de service ou plus, le régime de retraite (dont les prestations sont versées dès l'âge de 55 ans) est suffisant pour compenser au moins en partie la perte d'ancienneté, d'expérience et de revenu causée par l'interruption de leur carrière. Il est cependant probable que la plupart d'entre eux auront pris du retard par rapport à leurs anciens collègues du point de vue de l'accumulation de biens. En bref, même si les salaires sont relativement comparables (et c'est de moins en moins vraisemblable depuis plus d'une dizaine d'années, comme l'a montré le rapport précédent), le service parlementaire est financièrement désavantageux pour la plupart des députés parce qu'ils ont moins de possibilité d'accumuler des biens et qu'il leur est difficile de réintégrer la population active après une période de service public.

Rapport de recherche n° 7

La Commission a demandé à la firme de conseil actuariel William M. Mercer Ltd. de préparer un rapport sur le régime de retraite et d'avantages sociaux des députés. Ce rapport contient une analyse actuarielle du régime actuel ainsi que des autres régimes qui permettraient éventuellement de répondre aux préoccupations les plus fréquemment mentionnées tout en comblant les besoins des députés. On y compare aussi le régime d'avantages sociaux des députés à ceux offerts par d'autres employeurs des secteurs public et privé. Les principales recommandations de la firme sont que l'allocation de dépenses qui est actuellement exonérée de l'impôt sur le revenu soit intégrée à l'indemnité parlementaire à la fois du point de vue fiscal et du point de vue de la retraite; que la cotisation et le taux d'accumulation de la pension de retraite soient ajustés en conséquence; et que l'on conserve le régime actuel à prestations déterminées, mais en réduisant les taux d'accumulation et de cotisation pour assurer la même accumulation de prestations qu'actuellement.

équivalait à 81 563,91 \$ de 1996. Depuis 1980, l'indemnité parlementaire a baissé par rapport au revenu moyen d'autres professions. Cette année-là, les députés se situaient au troisième rang dans un groupe de neuf professions choisies mais, depuis, ils sont tombés au huitième rang. En 1980, l'indemnité parlementaire représentait 103 p. 100 du salaire moyen d'un avocat ou d'un notaire; en 1995, 68 p. 100. Et l'évolution a été similaire par rapport à d'autres professions : les députés recevaient 159 p. 100 du salaire d'un enseignant du secondaire en 1980, contre 115 p. 100 du salaire d'un enseignant moyen en 1996; 120 p. 100 du salaire d'un administrateur scolaire en 1980, contre 75 p. 100 du salaire d'un directeur d'école secondaire en 1996; et 150 p. 100 du salaire d'un major de l'armée en 1980, contre 99 p. 100 en 1996. On observe également un recul, quoique moins marqué, si l'on ajoute l'allocation de dépenses à l'indemnité parlementaire. Le revenu total du député passe alors de la première à la troisième place au lieu de tomber de la troisième à la huitième place.

Rapport de recherche n° 6

Cette étude était consacrée à l'incidence du service parlementaire sur la capacité d'accumuler des biens pendant le passage à la Chambre des communes et de gagner sa vie après. L'objectif était d'établir un contexte général pour juger si la rémunération et le régime de retraite des députés sont équitables, c'est-à-dire qu'ils ne leur imposent pas de sacrifices financiers déraisonnables.

Bon nombre de députés viennent de l'une des trois professions suivantes : droit, enseignement et administration. En moyenne, la rémunération de ces professions est similaire à celle des députés (si l'on tient compte à la fois de l'indemnité parlementaire et de l'allocation de dépenses). Autrement dit, l'élection n'est ni une corne d'abondance, ni un gouffre financier. Pendant qu'ils occupent leur poste, bon nombre de députés constatent que les longs voyages qu'ils doivent faire, conjugués à la nécessité d'entretenir deux domiciles, épuisent la majeure partie de leur indemnité et de leur allocation. Comme peu d'entre eux ont le temps ou les moyens nécessaires pour gagner d'autres revenus, il leur est souvent difficile d'accumuler des biens et de se constituer un patrimoine.

travail à la Chambre des communes, les portefeuilles attribués, le travail de parti, l'action consacrée aux enjeux politiques individuels, et le rôle de représentant de la nation au Canada et à l'étranger.

Le fait que les Canadiens valorisent le rôle de leurs élus ressort clairement du fait qu'ils s'attendent à ce que les députés soient en permanence à la disposition des membres de leur circonscription et qu'ils œuvrent en leur nom. Certes, des sondages ont révélé une certaine méfiance de nombreuses personnes envers la classe politique dans son ensemble, mais cela vaut rarement pour leur propre député. De plus, notre régime gouvernemental jouit d'un large appui dans la population, ce qui se traduit par un sain respect du Parlement. Les députés exercent plusieurs fonctions cruciales dans notre régime parlementaire, et ils contribuent ainsi à son efficacité.

Le travail de député est complexe et difficile, et il est vital, pour la santé des institutions publiques et de la nation, qu'il soit exécuté correctement. À plusieurs égards cruciaux, notre régime politique dépend de la contribution et de la vigilance des élus. Les députés sont là pour défendre des points de vue à la fois personnels, régionaux et nationaux. Ils sont le point focal de la coopération et de la concurrence grâce auxquelles le système fonctionne. Ils défendent des droits et libertés individuels et collectifs. Ils cherchent un équilibre entre la responsabilité de l'État et la responsabilité individuelle.

La population dépend du souci des députés, individuellement et collectivement, de protéger le régime parlementaire et de nous préserver contre l'usage arbitraire du pouvoir étatique. La stabilité de notre régime gouvernemental vient précisément de ce qu'il permet de concilier des points de vue contradictoires ou concurrentiels pour déboucher sur une harmonie fonctionnelle. Le fait que nous y parvenions, comme pays, a beaucoup à voir avec notre prospérité et notre qualité de vie, et les députés ont un rôle crucial à jouer à cet égard.

Rapport de recherche n° 5

On montre dans cette étude comment la rémunération des parlementaires a évolué au cours des années, en convertissant les taux de rémunération du passé en dollars d'aujourd'hui afin de les comparer à la rémunération d'autres professions.

Selon cette comparaison, c'est en 1974 que la rémunération relative des députés a été la plus élevée, alors que l'indemnité parlementaire

de gros budgets et, souvent, des milliers d'employés. Il faut cependant souligner que même les personnes nommées par le gouvernement en conseil qui assument des responsabilités moindres, comme les dirigeants d'organismes mineurs ou les membres de petites commissions ou tribunaux, sont également mieux payés que les députés. De fait, la plupart des personnes nommées par le gouvernement en conseil reçoivent un salaire égal ou supérieur à ce que touche le député, même en tenant compte de l'allocation de dépenses.

Rapport de recherche no 4

Le but de ce document était d'examiner la valeur intrinsèque des responsabilités et activités du député fédéral, en examinant les études publiées à ce sujet et en interrogeant des députés et des observateurs éclairés.

On indique dès le départ que comparer la rémunération du député à celle d'autres professions est un exercice périlleux sinon impossible puisque maints aspects de la fonction de député — par exemple, le rôle de médiateur et celui de porte-parole de l'électorat — sont tout à fait particuliers. De même, ce qui pousse un député à se faire élire et la satisfaction personnelle que procure le service public ont peu d'équivalents dans d'autres professions. Selon les députés, l'argent n'est ni leur première motivation, ni la principale récompense de leur service parlementaire.

Aujourd'hui, les spécialistes de la rémunération ont tendance à considérer que le travail de député se situe dans une catégorie à part. Cela n'empêche pas au demeurant que les méthodes usuelles de détermination de ce qu'est une rémunération « juste » (analyse du contenu de l'emploi, valeur marchande, etc.) puissent nous aider à déterminer, sans entrer dans le détail, si les salaires versés à nos élus sont plus ou moins raisonnables et si leurs régimes de retraite et d'avantages sociaux sont comparables à ceux conçus pour des situations similaires.

Cela dit, on a choisi dans ce rapport de se pencher sur le poste lui-même, en réfléchissant à l'importance et à la valeur des activités qu'il exige du point de vue du bien-être des Canadiens et de la vitalité de nos institutions démocratiques. Cela a permis de cerner huit champs de responsabilité particuliers : le travail en caucus, le travail de circonscription, le travail en comité, le

Considérant que les tâches du député canadien sont uniques, ce qui rend les comparaisons difficiles, on a décidé dans ce rapport de recherche de faire le point sur la rémunération respective des députés canadiens, des députés provinciaux du Canada, des législateurs d'autres démocraties occidentales et des hauts fonctionnaires du secteur public fédéral (fonction publique et sociétés d'État).

On compare ainsi la rémunération des députés canadiens à celle des législateurs de la plupart des autres pays du G7, ainsi que de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de la Suède et de la Norvège. Ces comparaisons ont été jugées pertinentes parce que tous les pays mentionnés sont des démocraties libérales prospères où l'on trouve des assemblées législatives nationales dynamiques. On examine aussi dans ce document les régimes de retraite offerts aux législateurs de Norvège, de Suède, de France, d'Australie, du Royaume-Uni et des États-Unis. Les données relatives à la rémunération des députés provinciaux et territoriaux comprennent le montant actuel du salaire de base et des allocations de dépenses, ainsi que leur évolution en pourcentage depuis 1981.

Finalement, la rémunération des députés est comparée à celle des personnes bénéficiant d'une nomination du gouverneur en conseil et à celle des cadres supérieurs de la fonction publique.

La conclusion est que la rémunération des députés n'est pas excessive par rapport à celle de personnes œuvrant dans des domaines ou détenant des responsabilités similaires.

Ce rapport montre que le député canadien se situe au neuvième rang quand on compare la rémunération des législateurs fédéraux ou nationaux de 10 pays. Par rapport à la rémunération des députés provinciaux, l'indemnité parlementaire fédérale est plus élevée, mais cela n'a rien d'étonnant puisque les responsabilités sont plus vastes et les sessions parlementaires plus longues. En revanche, du point de vue du taux d'augmentation de la rémunération depuis 1981, les parlementaires fédéraux se situent à l'avant-dernier rang de toutes les assemblées législatives canadiennes.

La comparaison avec les personnes nommées par le gouverneur en conseil montre que les dirigeants des grands organismes fédéraux et les sous-ministres sont mieux payés que les députés, comme on peut s'y attendre du fait des lourdes responsabilités qu'ils assument, concernant

et, si le parlementaire à la retraite touche une rémunération liée à une nomination, un contrat ou un emploi fédéral qu'il a accepté après le 13 juillet 1995, sa pension de retraite parlementaire est désormais réduite de tout montant reçu en excédent de 5 000 \$, pour toute période de 12 mois (voir le chapitre 2). La troisième question — l'indemnité de cessation d'emploi des députés ayant plus de six années de service mais n'ayant pas encore atteint l'âge de 55 ans ou ayant choisi de ne pas adhérer au régime de retraite — reste pendante.

Rapport de recherche no 2

Ce document est consacré à la rémunération, aux indemnités et aux avantages sociaux des députés et des sénateurs. On y examine en détail les sommes versées, soit l'indemnité parlementaire, l'allocation de dépenses, la pension de retraite, l'indemnité de logement, le budget du bureau du député, les prestations offertes en cas de départ et les services fournis.

Après avoir examiné l'évolution de la rémunération parlementaire depuis la Confédération, on compare son pouvoir d'achat relatif au cours des temps à celui de la rémunération offerte aujourd'hui. Finalement, on aborde les conséquences du gel actuel de l'indemnité parlementaire et de l'allocation de dépenses, en calculant comment ces deux sommes auraient évolué si elles n'avaient pas été gelées pendant six ans.

Le rapport conclut que le revenu des parlementaires s'est dévalorisé au cours des années. En 1980, l'indemnité parlementaire (exprimée en dollars de 1996) valait 81 117,86 \$. Sa valeur réelle n'a cessé de baisser depuis.

Même en 1867, par exemple, un député recevait 600 \$ pour trois à cinq semaines de travail. (On analyse en même temps dans ce document l'évolution de la durée des sessions parlementaires depuis la Confédération.) En dollars d'aujourd'hui, elle vaudrait environ 9 000 \$, ce qui correspond à une rémunération annuelle largement supérieure à ce que touchait un député en 1997.

S'il n'y avait pas eu de gel en 1991, l'indemnité parlementaire aurait augmenté de 4,9 p. 100, atteignant fin 1996 le montant de 67 590 \$ (au lieu d'être restée à 64 400 \$), alors que l'allocation de dépenses vaudrait 22 360 \$ (au lieu de 21 300 \$). Les redressements annuels prévus dans la *Loi sur le Parlement du Canada* n'auraient pas empêché le déclin du revenu réel.

- personnes compétentes et qualifiées, que l'on ne peut attirer qu'en offrant une bonne rémunération.
- Le travail de parlementaire ne se prête pas facilement à une comparaison avec celui d'autres professions. Comme de nombreux cadres supérieurs, le député travaille de longues heures et il doit répondre à de nombreuses requêtes et sollicitations; il est en outre en butte à des critiques auxquelles la plupart des gens n'est jamais confrontée. On ne peut pas s'attendre à ce que le député finance lui-même toutes les dépenses que lui impose sa fonction.
- Le député ne doit pas s'enrichir en se mettant au service de la population, et il n'y a pas non plus de raison pour que sa rémunération augmente au moment où ses concitoyens souffrent de difficultés financières.
- Quelle que soit la décision prise au sujet de ce que serait une rémunération juste du député en regard à la valeur de son travail, il importe que cette rémunération corresponde aux attentes du public, et il est bien possible que celui-ci s'attende à ce que le député soit moins payé que ce qui serait juste. Le fait que ce sont les députés qui décident de leur propre rémunération complique cette question, bien que, à notre avis, cet arrangement soit nécessaire pour respecter notre système caractérisé par la suprématie du Parlement. Toutes les commissions qui ont précédé la nôtre ont recommandé une augmentation de l'indemnité parlementaire, mais en proposant des méthodes de calcul différentes. Par contre, chacune a pris une position différente au sujet de l'allocation de dépenses et l'on n'a pu trouver aucun consensus quant à son montant, à sa nature (imposable ou non, versée moyennant des justificatifs ou non) et à la manière dont elle devrait évaluer au cours des temps.

En ce qui concerne la pension de retraite, les commissions précédentes qui l'ont examinée attentivement ont soulevé trois grandes questions : l'âge d'admissibilité; le problème du cumul de rémunération (c'est-à-dire le fait de toucher à la fois une pension parlementaire et une rémunération issue d'une nomination, d'un contrat ou d'un emploi fédéral); et l'allocation de cessation d'emploi des députés qui n'ont pas droit à une pension de retraite immédiate. Des changements ont été instaurés relativement aux deux premières questions à la suite de la commission Lapointe en 1995 : l'âge d'admissibilité a été porté à 55 ans au lieu de la date de démission ou de défaite électorale de député

consacrer et, par conséquent, sur leur rémunération. Nous nous sommes efforcés dans la mesure du possible de tenir compte de ces différences dans notre analyse des données comparatives.

Les sept rapports de recherche

Les principales questions abordées dans les recherches ont été les suivantes : Quelle est la valeur du travail de parlementaire? La rémunération accordée pour ce travail est-elle raisonnable? La rémunération et les avantages sociaux ont-ils connu la même progression que ce que reçoivent les Canadiens dans d'autres professions, et les autres législateurs au Canada et à l'étranger? Quelles sont les principales questions à régler en ce qui concerne le salaire, les indemnités, les avantages sociaux et la retraite?

Rapport de recherche n° 1

Une loi adoptée en 1975 exige qu'une commission soit nommée après chaque élection et qu'elle présente son rapport dans les six mois. En règle générale, les commissions d'étude des indemnités des

parlementaires (expression générale désignant le salaire, l'allocation de dépenses, les pensions de retraite et les autres avantages sociaux) sont généralement connues du nom de leur président ou de leurs membres.

On a donc eu des rapports de la commission Hales (1979), de la commission McIsaac-Balcer (1980), de la commission Clarke-Campbell (1985), de la commission St. Germain-Fox (1989) et de la

commission Lapointe (1994).

Le but du rapport de recherche n° 1 était de faire le point sur les conclusions et recommandations de ces commissions, publiées dans leurs rapports. Nous voulions ainsi faire bon usage des recherches

antérieures et éviter de recommencer des recherches déjà faites et toujours pertinentes.

Bien que les commissions antérieures aient fait leur travail à des époques et dans des circonstances politiques différentes, elles ont toutes abordé des thèmes communs et sont parvenues à certaines conclusions communes :

- Le Parlement est une institution précieuse qu'il convient de traiter adéquatement pour en garantir le fonctionnement efficace et indépendant. Cela exige notamment d'élire et de garder des

Trésor par la firme Sobeco Ernst & Young.

Comme le montre ce bref résumé, la Commission a commandé deux types d'études :

- des études analytiques sur les données factuelles concernant la rémunération et les avantages sociaux des parlementaires, en les comparant à la rémunération d'autres citoyens et en examinant leur évolution au cours des années;
- des études destinées à chercher des réponses sortant du champ de la recherche objective, c'est-à-dire concernant des informations souvent anecdotiques et des calculs de valeur subjectifs, obligeant à prendre des décisions faisant appel à la réflexion et au jugement personnel.

Ce que la recherche nous a appris

Afin d'entreprendre ses délibérations en connaissance de cause, la Commission a recueilli des données et examiné diverses questions concernant la rémunération des députés et des sénateurs en sollicitant la participation du public, en consultant des parlementaires actuels et d'anciens parlementaires, en organisant un débat public (qui a par la suite été télévisé) et en commandant des études à son personnel ou à des experts-conseils indépendants. On trouvera dans ce chapitre un résumé des résultats de ces études¹.

La question de la rémunération des députés a déjà fait l'objet de cinq commissions et de trois études indépendantes, dont on a pu consulter les conclusions dans les rapports correspondants et des documents d'archive². Comme les cinq rapports des commissions ont été publiés au cours des 18 dernières années, ainsi que de nombreux ouvrages et articles de politologues et d'universitaires, la question a déjà fait l'objet d'analyses exhaustives que la Commission n'a pas manqué d'examiner pour y puiser des informations et des opinions.

Le rapport de recherche n° 1, intitulé « Précédentes commissions d'étude des indemnités des parlementaires : recommandations et résultats », est consacré au travail des commissions qui ont précédé la nôtre; on y fait le point sur les recherches qu'elles ont effectuées et sur leurs principales constatations et recommandations. Le deuxième document, « Allocations et avantages sociaux des parlementaires : montants actuels et bref historique », examine les informations disponibles sur toutes les formes de rémunération actuelles et passées des parlementaires. Dans le troisième rapport, on compare la rémunération des parlementaires canadiens à celle d'autres législateurs du Canada et de l'étranger et de hauts fonctionnaires du Canada.

1. Les sept études réalisées pour la Commission sont publiées dans le volume 2 de ce rapport.
2. On trouvera la liste des commissions et études précédentes à l'annexe du rapport de recherche n° 1, dans le volume 2.

Tableau 2.5

Évolution de l'indemnité parlementaire et de l'allocation de dépenses en l'absence du gel de 1991

Année	Indice des la consommation	Indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques	Indemnité parlementaire		Allocation de dépenses projetée
			projetée	projetée	
Indice	Variation en % d'une année à l'autre	Indice	Variation en % d'une année à l'autre		
1991	126,2	5,6	124,5	4,6	64 400 \$
1992	128,1	1,5	128,9	3,5	66 720 \$
1993	130,4	1,8	131,2	1,8	67 050 \$
1994	130,7	0,2	133,7	1,8	67 590 \$
1995	133,5	2,2	134,9	1,0	67 590 \$
1996	135,6	1,6	137,8	2,1	67 590 \$

Note : Selon la formule prévue par la Loi, les variations de l'indemnité parlementaire et de l'allocation de dépenses sont calculées d'après le moindre — diminué d'un point — de l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques ou de l'indice des prix à la consommation. Par conséquent, au cours des années de faible inflation, il pourrait n'y avoir aucun rajustement (voir 1995).

Source : Chambre des communes, Services financiers.

Tableau 2.3

Indemnités versées aux parlementaires chargés de responsabilités supplémentaires (Sénat)

Poste occupé	Indemnité supplémentaire
Leader du gouvernement*	46 645 \$
Leader adjoint du gouvernement	14 900 \$
Chef de l'Opposition	23 800 \$
Chef adjoint de l'Opposition	9 400 \$
Whip du gouvernement	7 500 \$
Whip de l'Opposition	4 800 \$
Président	31 000 \$

* Poste ministériel.

Tableau 2.4

Allocation de retraite des parlementaires

	Députés	Sénateurs
Commence à	55 ans	60 ans
Cotisation des parlementaires	9 % de l'indemnité parlementaire plus 9 % de toute autre indemnité versée pour l'exercice de responsabilités supplémentaires	7 % de l'indemnité parlementaire plus 9 % de toute autre indemnité versée pour l'exercice de responsabilités supplémentaires
Montant	• 4 % par année de service, calculé en fonction de la moyenne des revenus des six meilleures années consécutives • plafond : 75 % des revenus disponibles avant la retraite, après 19 ans de service	• 3 % par année de service, calculé en fonction de la moyenne des revenus des six meilleures années consécutives • plafond : 75 % des revenus disponibles avant la retraite, après 25 années de service
Période d'acquisition des droits*	6 ans	6 ans

* L'acquisition des droits désigne le nombre minimal d'années de service en tant que parlementaire pour avoir droit à une pension.

Tableau 2.2
Indemnités versées aux parlementaires chargés
de responsabilités supplémentaires
(Chambre des communes)

Poste occupé	Indemnité supplémentaire
Premier ministre	69 920 \$
Ministre	46 645 \$
Secrétaire d'État	34 984 \$
Chef de l'Opposition officielle	49 100 \$
Chef d'un parti reconnu *	29 500 \$
Leader du gouvernement à la Chambre	46 645 \$
Leader de l'Opposition officielle à la Chambre	23 800 \$
Leader à la Chambre d'un parti reconnu *	10 100 \$
Whip en chef du gouvernement	13 200 \$
Whip adjoint du gouvernement	7 500 \$
Whip en chef de l'Opposition officielle	13 200 \$
Whip adjoint de l'Opposition officielle	7 500 \$
Whip d'un parti reconnu *	7 500 \$
Président de la Chambre	49 100 \$
Vice-président de la Chambre	25 700 \$
Vice-président (comité plénier)	10 500 \$
Président adjoint (comité plénier)	10 500 \$
Secrétaire parlementaire	10 500 \$

* Les partis reconnus sont ceux qui détiennent au moins 12 sièges.

services avec les particuliers) accepté après le 13 juillet 1995, sont réduites de la valeur des gains provenant de cet emploi en excédent de 5 000 \$ pendant toute période de 12 mois.

La participation au régime de retraite était facultative pour les parlementaires faisant partie de la 35^e législature (1993-1997). Dans le cas des parlementaires participant à la législature en cours, la participation au régime est obligatoire, tout comme lors des législatures antérieures.

Résumé

Les trois principaux éléments constitutifs du régime de rémunération des parlementaires sont résumés dans les tableaux qui suivent. On trouvera également un tableau illustrant l'incidence du gel actuel sur l'indemnité parlementaire et l'allocation de dépenses (tableau 2.5). Les deux dernières colonnes de ce tableau indiquent quelle aurait été la valeur de l'indemnité parlementaire et de l'allocation de dépenses si le gel n'avait pas été décrété.

Tableau 2.1

Indemnité parlementaire, allocation de dépenses et indemnité de logement

	Députés	Sénateurs
Indemnité parlementaire	64 400 \$	64 400 \$
Allocation de dépenses	21 300 \$ 26 200 \$ ¹ 28 200 \$ ²	10 100 \$
Indemnité de logement	6 000 \$ ³	sans objet

Notes :

1. Députés représentant des circonscriptions électorales de grande étendue ou éloignées ou les députés représentant les deux circonscriptions électorales des Territoires du Nord-Ouest.
2. Bien que cette indemnité soit généralement désignée comme indemnité de logement, il s'agit en réalité d'une allocation de dépenses de voyage, qui donne aux députés le droit de réclamer le remboursement des frais de logement et de repas ainsi que des faux frais engagés en voyage officiel à plus de 100 kilomètres de leur lieu de résidence principal.
3. L'indemnité parlementaire est imposable, alors que l'allocation de dépenses et l'indemnité de logement ne le sont pas. Des reçus sont exigés pour l'indemnité de logement, mais non pour l'allocation de dépenses.

leur crédit au moins 6 années de service à la Chambre. Les anciens sénateurs ont également droit à une pension après six années de service. L'allocation de retraite des anciens députés est calculée au taux de 4 p. 100 de leur revenu avant la retraite (c'est-à-dire la valeur moyenne des revenus touchés pendant leurs six meilleures années consécutives) par la retraite. Tout député ayant à son crédit au moins 19 années de service aurait le droit de toucher cette somme. L'allocation de retraite des anciens sénateurs est calculée au taux de 3 p. 100 des revenus avant la retraite pour chaque année de service, jusqu'à concurrence de 75 p. 100 des revenus avant la retraite, après 25 années de service.

Pour financer le régime de retraite, les députés versent une cotisation équivalant à 9 p. 100 de l'indemnité parlementaire; pour leur part, les sénateurs versent une cotisation équivalant à 7 p. 100 de l'indemnité parlementaire. Les parlementaires des deux chambres touchant une autre indemnité pour des responsabilités supplémentaires qu'ils exercent peuvent également verser une contribution équivalant à 9 p. 100 de la valeur de cette indemnité. L'employeur (le gouvernement) verse également une cotisation au régime. Cette cotisation est calculée en fonction d'une projection actuarielle des prestations qui seront versées en vertu du régime, et elle varie d'une année à l'autre, mais elle est toujours beaucoup plus élevée que la contribution que verse l'employeur dans le cadre d'un régime de retraite financé en partie par l'employeur. Les pensions sont indexées de façon à tenir compte des variations de l'indice des prix à la consommation. L'indexation est différée jusqu'à ce que le bénéficiaire ait atteint l'âge de 60 ans, date à laquelle on augmente la pension pour tenir compte des majorations de l'IPC.

survenues depuis le moment où le parlementaire a quitté le Parlement. Au décès du bénéficiaire, le conjoint survivant a droit à une prestation de survivant équivalant à 60 p. 100 de la pension du parlementaire et les enfants admissibles ont droit à une prestation supplémentaire équivalant à 30 p. 100 de la pension.

Les versements de la pension sont suspendus lorsqu'un ancien parlementaire est réélu à la Chambre des communes ou nommé au Sénat. Les pensions des parlementaires retraités touchant des revenus annuels de plus de 5 000 \$ d'un emploi dans la fonction publique fédérale (y compris les nominations par décret et les marchés de

valeur se situant entre 21 300 \$ et 28 200 \$ (selon la taille de la circonscription électorale qu'ils représentent; voir le tableau 2.1), alors que les sénateurs touchent une allocation similaire d'une valeur de 10 100 \$. Les parlementaires ne sont pas tenus de rendre compte de l'utilisation de l'allocation de dépenses — c'est-à-dire qu'ils n'ont pas à justifier leurs dépenses à l'aide de reçus — et cette allocation n'est pas imposable. En revanche, des reçus sont exigés pour l'indemnité de logement.

La valeur de l'indemnité parlementaire et celle de l'allocation de dépenses sont établies en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*. L'allocation de dépenses est parfois comprise dans les relevés concernant les salaires versés aux parlementaires, mais, en réalité, cette somme est prévue en vertu d'un article distinct de la Loi et elle ne fait pas officiellement partie du traitement.

La Loi prévoit également que l'indemnité parlementaire et l'allocation de dépenses font chaque année l'objet de rajustements de vie chère (selon une formule établie dans la Loi), mais, comme nous l'avons indiqué précédemment, aucun rajustement n'a été effectué depuis 1991, année au cours de laquelle le montant des indemnités a été gelé parallèlement au gel des traitements et salaires de la fonction publique. En l'absence d'un gel, l'indemnité parlementaire et l'allocation de dépenses seraient rajustées le 1^{er} janvier de chaque année en fonction du moindre — diminué d'un point — de l'indice de la rémunération pour l'ensemble des activités économiques ou de l'indice des prix à la consommation (IPC). Cette formule — conçue de façon à compenser une partie de la perte du revenu réel attribuable à l'inflation — ne donne lieu qu'à des augmentations marginales en période de faible inflation comme celle que le Canada traverse actuellement.

À titre d'illustration, le tableau 2.5 indique l'ordre de grandeur de l'augmentation qui se serait appliquée à l'indemnité parlementaire et à l'allocation de dépenses entre 1991 et 1996, si le gel n'avait pas été décrété. Au cours de ces cinq années, l'indemnité parlementaire se serait accrue de 3 190 \$, passant de 64 400 \$ à 67 590 \$, alors que l'allocation de dépenses serait passée de 21 300 \$ à 22 360 \$.

Le régime de retraite

La description du régime de rémunération des parlementaires ne serait pas complète si l'on n'y intégrait pas les prestations qui leur sont offertes au moment de la retraite. Les anciens députés touchent une

La situation actuelle

Le régime de rémunération des parlementaires est constitué des trois principaux éléments suivants :

- une indemnité parlementaire
- une allocation de dépenses
- un régime de retraite

En outre, les parlementaires ont accès à diverses allocations et prestations liées à leurs déplacements entre Ottawa et leur

circonscription électorale et à l'intérieur de leur circonscription, à des budgets destinés à la rémunération du personnel de leur bureau de la colline du Parlement et au fonctionnement de leur bureau de circonscription (dans le cas des députés uniquement), et à divers biens et services mis à leur disposition par le Parlement. Ces allocations et services sont étudiés de façon détaillée dans le volume 2 du rapport¹. Le présent chapitre se penche sur les trois principaux éléments constitutifs du régime.

L'indemnité parlementaire

L'indemnité parlementaire — l'équivalent d'un salaire, puisqu'elle est comptabilisée comme une somme annuelle répartie en versements mensuels — est fixée à 64 400 \$ depuis 1991. Les parlementaires titulaires de certains postes — y compris le Premier ministre, le président de la Chambre des communes et le président du Sénat, les ministres, les chefs de parti et les titulaires de divers postes au sein des caucus — reçoivent une indemnité supplémentaire (qui varie selon le poste du titulaire) tenant compte des responsabilités supplémentaires qui leur sont confiées (voir les tableaux 2.2 et 2.3).

L'allocation de dépenses

Outre l'indemnité parlementaire, les députés reçoivent une indemnité de logement de 6 000 \$ par an et une allocation de dépenses d'une

1. Voir le rapport de recherche n° 2, « Allocations et avantages sociaux des parlementaires : montants actuels et bref historique ».

nous y formulons nos recommandations à la lumière des travaux de recherche exécutés pour notre compte, des observations dont les Canadiens nous ont fait part et de notre jugement concernant les mesures qu'il convient de prendre dans le contexte actuel.

exercent — sont un élément crucial et souvent sous-estimé de ce qui fait du Canada un pays pacifique et prospère, et un participant efficace sur la scène internationale.

En sa qualité de participant essentiel au bon fonctionnement de l'institution, chaque parlementaire doit être en mesure de faire fonction de représentant autonome du peuple, libre de consacrer son temps et son attention aux questions vitales de l'heure. En conséquence, sa rémunération devrait être suffisante pour tenir compte des dépenses réelles associées à un mode de vie comprenant des semaines de travail de sept jours, de fréquents déplacements, dans bien des cas sur de grandes distances, une séparation d'avec sa famille et la participation à des manifestations et à des cérémonies publiques. Nous devons en outre nous prémunir contre une menace que l'un de nos correspondants a décrite comme « le danger de corruption inhérent au mode de vie de tout titulaire d'une charge publique ». Comme le précisait la personne en question, « je nourris des attentes plus élevées à l'égard d'un député ou d'un sénateur et j'exige de lui une responsabilisation plus prononcée lorsqu'il est dûment rémunéré ».

Pour aborder notre mandat, nous avons eu recours à trois principaux moyens : nous avons commandé des travaux de recherche; nous avons sollicité les observations de parlementaires actuels et anciens et d'experts du domaine de l'administration publique, ainsi que du public en général; et nous avons fait appel à notre propre expérience et à notre jugement dans nos délibérations internes. Dans le chapitre qui suit, nous exposons d'abord la situation actuelle en ce qui a trait aux principaux éléments du régime de rémunération des parlementaires : l'indemnité parlementaire, l'allocation de dépenses et le régime de retraite.

Le chapitre 3 passe en revue les enseignements que nous avons retenus des sept documents de recherche rédigés par des spécialistes pour faciliter les délibérations des commissaires. Au chapitre 4, nous examinons les observations que les Canadiens ont formulées à propos de la rémunération des parlementaires et des changements qu'ils souhaiteraient y voir apporter; ces observations nous ont été communiquées par divers moyens : mémoires écrits, réponses adressées à notre site Web, participation à un débat télévisé et d'autres moyens plus ordinaires. Enfin, nous présentons nos conclusions au chapitre 5, et

points de vue de leurs commentants et les défendre en leur nom; faire fonction d'ombudsman, fournir des renseignements à leurs commentants et résoudre des problèmes; acquérir des connaissances spécialisées dans un ou plusieurs des secteurs stratégiques dont s'occupe le Parlement; collaborer avec les autres membres de leur parti à l'élaboration de positions de principe et de stratégies législatives; participer à des visites et faire partie de délégations afin de représenter le Parlement canadien au pays et à l'étranger?

Bien que nous ayons examiné la nature du travail des parlementaires, et sa corrélation avec leur rémunération, et que nous soyons efforcés de déterminer si les Canadiens estimaient que cette rémunération était excessive, adéquate ou insuffisante, nous en sommes venus, en dernière analyse, à la conclusion que la question centrale à laquelle nous devons répondre était d'un tout autre ordre. Comme le suggère le titre du rapport, la question fondamentale que les commissaires se sont posée était la suivante : comment faire pour préserver au mieux la solidité et la sécurité des assises de notre régime démocratique? À notre avis, appuyer la démocratie signifie protéger le Parlement contre ce qui pourrait porter atteinte à son envergure et à ses moyens d'action. Nous devons donc déterminer comment faire en sorte que les parlementaires soient rémunérés de façon à préserver l'efficacité et l'intégrité du Parlement en tant qu'institution — dans la mesure où cela est possible en créant un régime adéquat de rémunération des parlementaires.

Le Parlement étant notre institution démocratique centrale, c'est lui qui donne le ton au sens civique et au discours public, et qui contribue à créer les conditions nécessaires à la prospérité. La volonté des entreprises et des particuliers d'investir dans notre économie et de gagner leur subsistance à l'intérieur de nos frontières repose dans une large mesure sur la crédibilité et la stabilité de nos institutions, tout comme notre place au sein de la communauté internationale. Grâce aux activités qu'il mène et à la façon dont il les mène, le Parlement peut créer et entretenir cette confiance. Par ailleurs, le respect du Parlement peut conduire au respect d'autres institutions, notamment le droit, ce qui aide à renforcer une société sûre et bien ordonnée. Bref, les fonctions qu'exercent les parlementaires — et la manière dont ils les

2. La nature des fonctions des parlementaires fait l'objet d'un examen détaillé dans le rapport de recherche n° 4, « Contenu et valeur du travail », qui apparaît au volume 2 du présent rapport.

Introduction

Le mandat confié à notre Commission d'examiner les allocations des parlementaires était explicite sans pour autant être simple. La question non équivoque à étudier était la suivante :

Les parlementaires sont-ils suffisamment rémunérés en contre-partie des fonctions qu'ils exercent?

La réponse à cette question n'est pas aussi simple qu'il y paraît, car les fonctions des parlementaires résistent à une catégorisation et ne sont donc pas facilement comparables à celles d'autres professions. De plus, à la différence de la plupart des autres emplois, il est difficile sinon impossible d'établir un lien entre le fait de recruter et de garder des parlementaires qualifiés et compétents, et la valeur de la rémunération qui leur est versée, étant donné la grande diversité des circonstances et des motifs qui ont amené les intéressés à postuler une charge publique. Quelles sont les fonctions qu'exercent les parlementaires?

Conjointement avec la Souveraine, les députés de la Chambre des communes et les sénateurs forment le Parlement du Canada. Le Parlement est l'organe législatif suprême du pays; pour obtenir force de loi, un projet de loi doit résister à l'examen rigoureux des deux chambres et de leurs comités respectifs avant d'être présenté pour obtenir la sanction royale. Le Parlement fait en outre office d'organisme de supervision. Il examine comment le gouvernement de l'heure s'acquitte de ses tâches et lui demande de rendre compte de l'utilisation des deniers publics qui lui sont confiés par crédits parlementaires. Le Parlement est également la tribune dont le pays dispose pour discuter des questions d'intérêt public; en permettant aux différents points de vue de se faire entendre, il est l'organe d'expression de la volonté nationale, et il possède l'autorité morale d'intervenir dans le règlement de questions d'importance nationale.

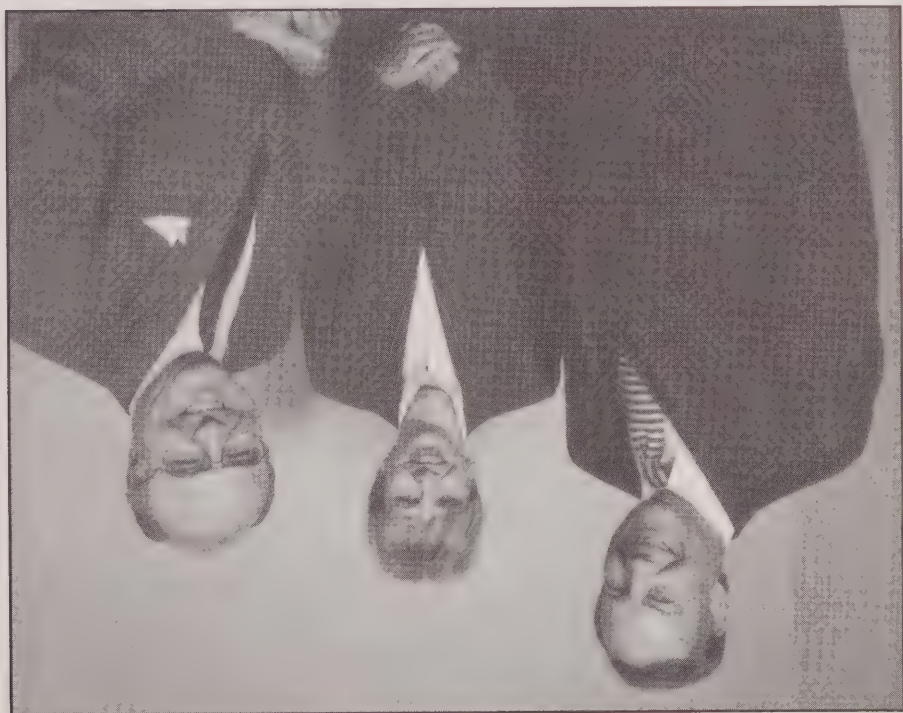
Les responsabilités générales du Parlement se traduisent pour chacun des parlementaires par un grand nombre de responsabilités : participer aux débats qui se déroulent à la Chambre ou en comité; transmettre les

1. D'un bout à l'autre du présent rapport nous utilisons le terme « parlementaire » pour désigner de façon collective les sénateurs et les députés.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Chapitre 1</i>	Introduction	1
<i>Chapitre 2</i>	La situation actuelle	5
<i>Chapitre 3</i>	Ce que la recherche nous a appris	13
<i>Chapitre 4</i>	Ce qu'en pense la population en général	25
<i>Chapitre 5</i>	Conclusions et recommandations	31
<i>Annexe 1</i>	La Commission et son personnel	45
<i>Annexe 2</i>	Remerciements	47
<i>Annexe 3</i>	Décret établissant le mandat de la Commission	51

M. Raymond Speaker et Mme Montique Jérôme-Forget, commissaires, et l'honorable Jean-Jacques Blais, président.



Commission to Review
Allowances of
Members of Parliament



CANADA

Commission d'étude
des indemnités
des parlementaires

Commissioners
The Hon. Jean-Jacques Blais, P.C., Q.C., Chairperson

Monique Jérôme-Forget
Raymond A. Speaker

Commissioners
L'hon. Jean-Jacques Blais, c.p., c.r., Président
Monique Jérôme-Forget
Raymond A. Speaker

Le 30 janvier 1998

À Son Excellence
le Gouverneur général en conseil

Qu'il plaise à Votre Excellence

Nous, les Commissaires, nommés conformément aux dispositions du décret du conseil C.P. 1997-1101 du 31 juillet 1997, pour faire rapport sur les variations annuelles des indemnités de session ou autres payables aux parlementaires, avons l'honneur de présenter notre rapport dans les deux langues officielles.

Raymond A. Speaker
Commissaire

Monique Jérôme-Forget
Commissaire

L'honorable Jean-Jacques Blais, c.p., c.r.
Président

P.O. Box/C.P. 1998, Station "B"/Succursale "B"
Ottawa, Canada K1P 5R5
(613) 996-6313 Fax/Télécopieur (613) 995-3969

© Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux, 1998
N° de catalogue CP 32-61/1997
ISBN 0-662-63315-6

Commission d'étude
des indemnités des parlementaires

AU SERVICE DE LA DÉMOCRATIE

Volume 1
Rapport des commissaires

